

DE LA PROTECTION des Enfants assistés et moralement abandonnés.

(Décret du 19 Janvier 1811 et Loi du 24 Juillet 1889)

« Si ta mère ne peut te nourrir, si ton père
« te maltraite, si tu es nu, si tu as faim, viens,
« mon fils, les portes sont toutes grandes
« ouvertes et la France est au seuil pour t'em-
« brasser et te recevoir. Elle ne rougira jamais,
« cette grande mère, de prendre pour toi les
« soins de la nourrice; elle te fera de sa main
« héroïque la soupe du soldat, et si elle n'avait
« pas de quoi envelopper, réchauffer tes petits
« membres engourdis, elle arracherait plutôt
« un pan de son drapeau. »

(MICHELET: *Le Peuple.*)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA GRANDE SALLE DE LA FACULTÉ DE DROIT

le Mercredi 15 Juillet 1903, à une heure et demie,

PAR

LOUIS ROYER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE CAEN



CAEN

HENRI DELESQUES, IMPRIMEUR-ÉDITEUR

RUE FROIDE, 2 ET 4

1903



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548417_0019

DE LA PROTECTION

DES ENFANTS ASSISTÉS

ET MORALEMENT ABANDONNÉS

A MES PARENTS

A MES PROFESSEURS

A MES AMIS

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1902-1903

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (*, I. 1881), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. 1881), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (*, I. 1881), professeur d'*Économie politique*, chargé des cours de *Droit constitutionnel comparé* et de *Législation financière*.

LAISNÉ DES HAYES (1881, A. 1881), professeur de *Droit civil*.

GUILLOUARD (*, I. 1881, C. 1881, G. O. 1881, C. I. C. 1881, O. 1881, L. 1881), professeur de *Droit civil*.

LEBRET (I. 1881), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice.

CABOUAT (I. 1881), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

MM. BIVILLE (A. ) , professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY (A. ) , professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.

L. LE FUR, professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes*.

AGRÉGÉS :

MM. DEGOIS, chargé du cours de *Droit criminel* et du cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

GÉNESTAL, chargé des cours d'*Histoire générale du Droit français*, d'*Histoire du Droit public français*, et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

ALLIX, chargé des cours d'*Économie politique* (doctorat) et d'*Histoire des doctrines économiques*.

SECRÉTAIRE :

M. GILLET (I. ) , secrétaire de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

JURY D'EXAMEN

MM. L. LE FUR, *professeur*, PRÉSIDENT DE LA THÈSE.

R. BIVILLE, *professeur*.

E. ALLIX, *agrégé*.

LÉGISLATION

Code civil, art. 58.

Code pénal, art. 348, 353.

Décret 17 novembre 1790, sur le mode de subvenir à la subsistance des orphelins et abandonnés.

Décret 20 septembre 1792, relatif aux enfants exposés.

Loi 22 juin 1793, titre I^{er}, section II, mettant à la charge de la nation les abandonnés.

Loi 24 vendémiaire an II, titre V, art. 1, 3, 7, sur le domicile de secours des enfants.

Loi 27 frimaire an V, art., 1 et 4 relatifs aux enfants abandonnés.

Arrêté 30 ventôse an V, concernant la manière d'élever et d'instruire les enfants abandonnés.

Arrêté 25 floréal an VIII, qui affecte au paiement des mois de nourrice des enfants abandonnés, les portions d'amendes et de confiscations destinées au soulagement des pauvres et aux hôpitaux.

Loi 15 pluviôse an XIII, relative à la tutelle des enfants admis dans les hospices.

Décret 17 mai 1809, qui affecte à la nourriture des enfants abandonnés le tiers des amendes de police.

Décret 19 janvier 1811, relatif à la tutelle, à l'éducation et aux dépenses des enfants abandonnés.

Arrêté minist. 26 octobre 1813, réglant les remises d'enfants à leurs parents.

Lois de finances de 1817, 1818, 1819, 1820, qui mettent les centimes additionnels à la disposition des Préfets, pour être affectés aux enfants trouvés et abandonnés.

Décision minist. 18 mai 1824, relative à la reddition des comptes de tutelle.

Décision minist. 26 décembre 1832, sur la constatation des paiements faits pour le compte des hospices aux nourrices.

Ordonnance royale 28 février 1835, sur le paiement des mois de nourrice.

Loi 18 juillet 1837, réglant le contingent des communes dans la dépense des enfants trouvés, art. 40.

Loi 10 mai 1838, sur les attributions des Conseils généraux en matière de semblables dépenses, art. 12, § 11.

Avis du Conseil d'État du 20 juillet 1842, concernant les orphelins pauvres.

Constitution 4 novembre 1848, promettant l'assistance aux enfants abandonnés, art. 13.

Loi 10 janvier 1849, sur l'organisation de l'assistance publique à Paris, art. 3.

Loi du 5 août 1850, sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus.

Décret 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative, tableau A, § 23.

Instruction minist. 30 avril 1856, sur l'exercice de la tutelle.

Loi 5 mai 1869, relative aux dépenses du service des enfants assistés.

Décret 31 juillet 1870.

Loi 10 août 1871, sur les attributions des Conseils généraux, art. 46, §§ 18 et 19.

Loi 23 décembre 1874, sur la protection des enfants du premier âge.

Loi 7 décembre 1874, relative à la protection des enfants employés dans les professions ambulantes.

Avis du Conseil d'État du 31 mars 1881, concernant le contingent communal à fournir pour les dépenses des enfants assistés.

Avis du Conseil d'État du 5 juillet 1883, concernant les contingents dus par l'État.

Décret 8 mars 1887, cadre, conditions d'organisation et recrutement du personnel de l'inspection des enfants assistés.

Loi 24 juillet 1889, sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés.

Loi 15 juillet 1893, sur l'assistance médicale gratuite, art. 9.

Loi 19 avril 1898, sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants (D., 98-4-41).

Loi 5 décembre 1901, portant adjonction d'un paragraphe à l'art. 357 du code pénal.

BIBLIOGRAPHIE

BÉQUET, DUPRÉ, LAFERRIÈRE. — Répertoire de droit administratif. V^o Assistance publique, régime et législation de l'assistance en France. 1885.

BAYLAC. — Des enfants assistés. 1895.

BIRLOT. — Commentaire théorique et pratique de la loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants. 1899.

BLANCHE. — Dictionnaire général de l'administration. 1884-91. V^o Enfants trouvés et abandonnés.

BLOCK. — Dictionnaire de l'administration. V^o Enfants assistés.

- BONDE. — De la condition civile des enfants abandonnés. 1883.
- BLANC. — Les enfants maltraités ou moralement abandonnés. 1895.
- BONJEAN. — Enfants révoltés et parents coupables. — Congrès international de la protection de l'enfance. 1884.
- BROCHARD. — La vérité sur les enfants trouvés. 1876.
- BROUARDEL. — La protection de l'enfance. 1885.
- BRUEYRE. — Les services publics de protection de l'enfance. 1886. — De l'éducation des enfants assistés et des enfants abandonnés en France. 1889.
- Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur, de 1838 à nos jours.
- Bulletin de la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance, années 1890 et suiv.
- DE BONDY. — Mémoire sur la nécessité de reviser la législation actuelle concernant les enfants trouvés, abandonnés et orphelins pauvres. 1835.
- BENOISTON DE CHATEAUNEUF. — Considérations sur les enfants trouvés dans les principaux états d'Europe. 1824.
- E. DE CURSON. — Études sur les enfants trouvés au point de vue de la législation, de la morale, et de l'économie politique. 1847.
- CHAILLEY-BERT ET FONTAINE. — Lois sociales.
- COFFIGNON. — Paris vivant, l'Enfant à Paris, la Maternité, les Enfants assistés. 1889.
- DALLOZ. — Code des lois politiques et administratives, t. II. V^o Établissements de bienfaisance.
- Jurisprudence générale. — Répertoire et supplément. V^o Secours publics et v^o Assistance publique.

DEMOLOMBE. — Cours du code Napoléon. 1867-1882.

DUCROQ. — Cours de droit administratif, 6^e édition. T. II,
p. 717-723, n^{os} 1557 et 1558.

DIDIER. — Étude sur la loi du 24 juillet. 1889-1891.

DIDIERJEAN. — Des enfants assistés. 1881.

DRUCKER. — De la protection de l'enfant contre les abus
de la puissance paternelle. 1894.

DUBOIS. — Étude historique sur la protection de l'enfance.
1888.

DUFOUR. — Traité général de droit administratif appliqué.
1868-1870. T. VI, p. 454 et 5.

DURIEU ET ROCHE. — Répertoire de l'administration et de
la comptabilité des établissements de bienfaisance.
1844-1843. V^e Enfants trouvés.

E. FAYARD. — Histoire administrative de l'œuvre des
enfants trouvés, abandonnés et orphelins de Lyon.
1859.

— Modifications apportées par la loi du 5 mai
1869 dans le service des enfants assistés du départe-
ment du Rhône. 1871.

Enquête de 1860 sur les enfants assistés. 1862.

FOUCART. — Éléments de droit public et administratif.
1856. T. III, n^{os} 1829 et 5.

FRONT DE FONTPERTUIS. — Étude sur les enfants assistés.
1860.

FUZIER-HERMANN. — De la protection des enfants contre
les abus de la puissance paternelle. 1878.

GAILLARD. — Recherches administratives, statistiques mo-
rales sur les enfants trouvés. 1837.

DE GÉRANDO. — Institutes du droit administratif français.
1820-1830. T. II, p. 440 et s.,

— De la bienfaisance publique. 1839.

DE GOUROFF. — Recherches sur les enfants trouvés. 1839.

- GOGUILLOT. — Lois protectrices de l'enfance. 1896.
- GUÉNY. — De la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés.
- GUILLEMIN. — De la protection des enfants du premier âge. 1900.
- HAMEL. — Des enfants trouvés et du danger de la suppression des tours dans la ville de Paris. 1838.
- D'HAUSSONVILLE. — L'enfance à Paris. 1879.
- HUBERT-VALLEROUX. — La charité avant et depuis 1789 dans les campagnes de France.
- HURBIN-LEFEBVRE. — Le rétablissement des tours. 1879.
- HUE. — Commentaire théorique et pratique du code civil. 1891-1901.
- LACROIX. — Du domicile de secours des enfants assistés. 1889.
- LAFABRÈGUE. — Les enfants assistés en France. 1878.
- LALLEMAND. — Histoire des enfants abandonnés et délaissés. 1885. — La question des enfants abandonnés et délaissés au XIX^e siècle. 1885.
- DE LAMARTINE. — Discours sur les enfants trouvés. 1838.
- DE LAMORINIÈRE ET MERCIER. — Rapport fait à la commission chargée d'établir la fortune des enfants assistés. 1877.
- LAURENT. — L'état actuel de la question des enfants assistés. 1876.
- LELOIR. — Code de la puissance paternelle sur la personne des enfants et descendants. 1892. — Étude sur la loi du 19 avril 1898, relative à la protection de l'enfance. 1899.
- LIGIER. — Considérations sur les tours. 1877.
- D^r LIMIER ET FOVILLE. — Rapport sur l'hospice des enfants assistés de Paris. 1882.

LURIEU ET ROMARD. — Études sur les colonies agricoles d'orphelins, enfants trouvés, etc..., en Hollande, Suisse, Belgique et France. 1851.

MARCOTTY. — Des frais d'entretien des enfants abandonnés. 1868.

MARJOLIN. — Étude sur l'état actuel de la protection de l'enfance. 1879.

— Du rétablissement des tours. 1879.

MERLIN. — Répertoire universel et raisonné de jurisprudence. 1827-1828. — V^o Éducation et puissance paternelle.

MONOD. — Rapport au Ministre de l'Intérieur sur les enfants assistés, du 28 janvier 1889 (fascicules 48 et 49 du Conseil supérieur de l'assistance publique) et Revue philanthropique, septembre 1898, janvier 1899.

MORGAND. — Répertoire général d'administration. V^o Enfants assistés.

L. MORGAND. — Enfants assistés. — Législation et jurisprudence. 1870.

NAPIAS. — L'assistance publique. 1890.

PARIZOT. — Protection des enfants du premier âge et enfants assistés. 1887.

Pandectes françaises. — V^o Assistance publique.

PLANIOL. — Traité élémentaire de droit civil. 1900-1901.

Recueil des actes du Conseil supérieur de l'assistance publique. Fascicule 48, T. I et II.

Recueil des circulaires et instructions du Ministère de l'Intérieur.

REMACLE. — Les hospices d'enfants trouvés en Europe. 1838.

REMY. — Des enfants abandonnés. 1886.

Revue des établissements de bienfaisance, années 1892 et s.

H. ROLLET. — Lois nouvelles.

ROLLET. — Commentaires de la loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences commises envers les enfants. 1899.

ROUSSEL. — Rapports, notes et documents sur la protection et l'éducation des enfants abandonnés, délaissés et maltraités en divers États.

— Rapport sur le projet de loi de 1892 déposé au Sénat le 8 juillet 1898 (annexe 283 du J. Officiel, documents parlementaires, Sénat, mars 1900, p. 514 et s.).

SEMICHON. — Histoire des enfants abandonnés. 1880.

SIMONET. — Traité de droit public et administratif. 1897, n° 1501 et s.

TERME ET MONFALCON. — Histoire des enfants trouvés. 1839.

DE TOURDONNET. — De l'éducation des enfants assistés par la charité publique. 1861.

D^r THULIÉ. — Les enfants assistés de la Seine. 1887.

TAUDIÈRE. — Traité de la puissance paternelle. 1898.

VIALA. — Assistance de l'enfance pauvre et abandonnée. 1892.

VILLEBRUN. — De l'évolution des caractères de la déchéance de la puissance paternelle. 1900.

AD. DE WATTEVILLE. — Statistique des établissements et services de bienfaisance. 1849-50.

PRÉFACE

Parmi les questions sociales qui se dressent devant nous, celle de l'enfance malheureuse, et plus particulièrement de l'enfance moralement ou matériellement abandonnée, n'est pas l'une des moins émouvantes, des moins captivantes ; il n'en est pas une, en effet, qui ne provoque, n'éveille, ne concentre avec plus de puissance et de spontanéité les sentiments de généreuse pitié, de compassion, de charité, qui sommeillent au fond de l'âme humaine ; aussi, parmi les innombrables catégories de déshérités, est-ce celle qui est la plus digne de la sollicitude, de la bienveillance et de la protection des pouvoirs publics, précisément parce que, de toutes les infortunes de ce monde, c'est la plus injuste et la plus imméritée : l'homme malheureux peut avoir, peut-être, une part dans son malheur ; mais l'enfant, l'orphelin, lâchement délaissé, exposé, malgré lui, aux pires exemples, aux pires promiscuités, aux pires turpitudes, que le hasard fait naître

parfois dans des tanières immondes où sa bonté native s'énervé et s'atrophie, où la pureté de son âme s'altère et se ternit, l'enfant que la détresse sépare de sa mère, qu'a-t-il donc fait, en somme, pour mériter si tôt un sort si misérable (1)? C'est donc à ces innocentes victimes de la vie que notre compassion doit tout d'abord aller : leurs malheurs précoces constituent, pour l'espèce humaine, une de ces plaies sociales qu'il est du devoir impérieux des États et de la charité privée de panser, d'effacer au plus vite, selon leurs ressources et leurs facultés.

La législation des enfants assistés, trouvés, abandonnés, orphelins, complétée par la loi récente du 24 juillet 1889 rendue en faveur des nouvelles catégories composant les enfants maltraités, par le fait qu'elle embrasse la vie de l'enfant de sa naissance à sa majorité ; que, pendant ce temps, l'administration à laquelle il est confié est responsable de son existence, de sa santé, de son éducation physique, morale, intellectuelle ; qu'elle est chargée de régler tout ce qui touche à sa tutelle, à la gestion de ses deniers pupillaires, cette législation présente

(1) « Au milieu de toutes les catastrophes qui résultent des inepties humaines, il n'y a qu'un être véritablement intéressant qui mérite que l'on vienne toujours, sans cesse, sans restriction, à son secours, parce qu'il peut être toujours malheureux sans avoir jamais été coupable : c'est l'enfant » (Alexandre Dumas).

les points les plus divers et soulève des problèmes d'ordres très différents. Philosophes, hommes d'État préoccupés de la question sociale, jurisconsultes, médecins, statisticiens, administrateurs, financiers, tous y trouvent des sujets d'étude ; et le nombre des ouvrages et brochures publiés sur les enfants assistés, sans parler des discours dont nos Parlements ont retenti en maintes occasions, et des articles que leur ont consacrés journaux et revues serait suffisant pour composer une bibliothèque des plus considérables.

Aussi bien n'avons-nous pas la prétention, dans cette rapide esquisse, dans l'ouvrage forcément limité qu'est une thèse, d'aborder tous les problèmes philosophiques et moraux que soulève une telle question ; notre ambition est plus modeste : nous nous proposons simplement d'envisager la situation de l'enfant assisté à ce double point de vue : à l'hospice et hors de l'hospice.

A) *A l'hospice.* — Nous étudierons, après avoir au préalable défini ce qu'on entend exactement par ce terme générique *d'enfants assistés*, et les différentes significations qu'il comporte, les conditions de leur admission dans les établissements d'hospitalisation, les modes, les formalités mêmes de cette admission, avec quelques considérations sur les

discussions passionnées auxquelles ces modes ont donné lieu, notamment en ce qui concerne le système des tours ou du bureau ouvert ; la surveillance à laquelle ils sont soumis de la part des agents des services d'assistance, la tutelle en laquelle ils sont placés, quant à leur personne et quant à leurs biens, avec un aperçu sur la composition du personnel et sur le fonctionnement technique du service de surveillance, ainsi que sur l'organisation du régime financier applicable aux dépenses de l'assistance.

B) *Hors de l'hospice*. — Nous envisagerons ces enfants au point de vue de leur mise en nourrice, et des obligations de tout ordre qui incombent à leurs gardiennes, de leur placement familial, rural ou professionnel, de leur éducation, de leurs ressources, de leur instruction, de leurs intérêts matériels, de leur santé, de l'avenir qui leur est réservé, en un mot de tout ce qui touche à leur personnalité ; nous les prendrons au seuil même de l'établissement où ils furent déposés, nous les suivrons jusqu'à leur majorité, sur les bancs de l'école, en apprentissage, au travail, dans leurs bons et mauvais jours, partout où le cours régulier des événements ou les accidents de la vie pourront les conduire.

Nous étudierons successivement la tâche du

législateur qui, après s'être efforcé, par la loi de 1874, de préserver la santé des enfants contre les dangers dont ils peuvent être menacés par la négligence de nourrices ignorantes ou insouciantes, s'est imposé, dans la loi du 24 juillet 1889, une tâche plus haute et plus noble encore : celle qui consiste à fixer la manière dont ils peuvent être protégés contre les conséquences auxquelles les exposent, dans leur existence ou leur moralité, les mauvais exemples ou le vice de leurs parents, et la façon la plus avantageuse dont ils peuvent être élevés loin d'eux jusqu'à leur majorité.

Nous insisterons aussi, et plus particulièrement, sur l'impérieuse nécessité qu'il y a d'assurer, dans l'état actuel de nos mœurs et de notre législation, une assistance préventive plus effective à la fille-mère, assistance à laquelle — quoi qu'elle ait fait, quelle que soit sa condition sociale, — elle n'a pas moins droit que le petit être auquel elle a donné le jour, assistance en quelque sorte prophylactique, qui a pour but direct de lui éviter la suprême douleur — si respectable soit-elle, — de l'abandon ; or, c'est précisément par des allocations, des secours temporaires de natures diverses mais dont le caractère essentiel est d'être *préventifs*, c'est par la création et la diffusion d'établissements destinés à l'assistance maternelle sous ses formes multiples, que les odieux

méfais contre l'enfance, la mortalité du premier âge, et surtout l'abandon, peuvent et doivent être utilement combattus. Il n'y a pas, pour les particuliers, comme pour l'État, de zèle plus fructueux, de dépense plus productive, car, en sauvant le corps et l'esprit d'un enfant, c'est pour la patrie qu'on prépare des citoyens, des soldats, une réserve de force et de vitalité.

Nous ne nous attarderons pas, au cours de ce travail, à l'exposé de détails historiques qui dépasseraient, croyons-nous, les limites de son cadre (et qui d'ailleurs ont été fournis sur cette matière, avec autant d'abondance que d'autorité, par M. Léon Lallemand, dans son *Histoire des enfants abandonnés et délaissés*, de 1885); nous négligerons volontairement tous rapprochements possibles avec les législations étrangères, afin de ne pas donner à cette thèse une étendue trop considérable.

Nous laisserons également de côté le régime des enfants assistés du département de la Seine, dont le service est régi par des règles plus spéciales, et qui a d'ailleurs fait, récemment, l'objet d'une étude des plus complètes (Gérard, *Des Enfants assistés dans le département de la Seine*, 1899); nous ne nous occuperons que de la façon dont fonctionne le service dans l'ensemble des départements, abstraction faite de l'autonomie relative que

laisse à chacun d'eux le pouvoir réglementaire des conseils généraux en la matière (1).

Nous terminerons enfin par l'étude du projet de réforme le plus récent, celui du 18 février 1892, déposé à cette date au Sénat par le Gouvernement.

(1) Nous reconnaissons toutefois que nous serons parfois amenés à parler du service d'assistance, tel qu'il est pratiqué à Paris et dans le Seine, et en particulier quand nous étudierons, par comparaison, certaines réformes dues à l'initiative de ses directeurs ou des administrateurs de ce département.

publique, et sur le service d'assistance dans les établissements départementaux. Chaque département peut donc organiser l'administration de sa bienfaisance comme il le juge convenable. Il peut créer des hospices, des orphelinats départementaux, subventionner des sociétés publiques ou privées, voter des pensions à certaines classes de malheureux, et participer, dans la mesure où il le juge convenable, aux charges d'assistance des communes ; c'est une faculté pour lui, non une obligation. D'où vient alors ce caractère départemental ? d'où vient, lorsqu'il s'agit d'enfants, cette dérogation au principe de notre législation en matière de bienfaisance publique. que chaque commune assiste les pauvres qu'elle renferme dans son sein ? plusieurs motifs d'ordre administratif ou moral imposent cette solution.

Et d'abord, de tous les êtres auxquels les secours de la charité sont dûs, celui dont la misère ou le dénûment doit être soulagé avec la plus impérieuse nécessité, le plus digne d'intérêt, c'est l'enfant. Il n'est responsable d'aucune faute, et cependant il souffre ! en outre, c'est en lui que reposent l'espoir et l'avenir de la patrie ; il est donc juste que la société vienne en aide à ces déshérités, où que le hasard les ait fait naître. Un État bien organisé ne saurait jamais se désintéresser des soins à donner à l'enfant pour l'élever vigoureusement, aussi bien que pour l'instruire ; mais faut-il en conclure que le service des assistés doive être national, en ce sens que son exécution serait confiée exclusivement, à l'État lui-même, qui, sous la Révolution, et

notamment dans le décret du 28 juin 1793, en avait assumé les charges ? Nous ne le pensons pas ; en effet, en faisant réglementer le service des enfants assistés par les conseils généraux, on permet à chaque département de tenir compte des besoins du milieu, de régler le fonctionnement du service d'une façon plus ou moins large, selon les conditions de la population qu'il intéresse : on conçoit par exemple qu'un département industriel, à population très dense, doive adopter un mode d'admission différent de celui qui convient à un département agricole (la fille-mère ne pourra pas, en effet, dans le premier, cacher sa faute comme dans le second, jusqu'au jour de l'accouchement, et la nécessité de sauvegarder le secret au moment de la naissance ne sera pas aussi grande dans les deux départements). Mais la véritable raison qui conduit à rejeter la prédominance de l'État en cette matière est que, si la règle était unique pour toute la France, il en résulterait que les départements disposés à écarter toutes dispositions restrictives ne pourraient réaliser leurs généreuses aspirations ; d'autre part, la propension possible de l'État à ne pas exagérer la dépense totale entraînerait l'adoption de dispositions plus ou moins étroites, dont les enfants seraient seuls victimes. L'expérience d'un tel système a d'ailleurs été faite : les décrets des 29 novembre 1790, 28 juin et 19 août 1793, 19 brumaire an II, 22 floréal an II, 20 thermidor an III, 5 messidor an IV avaient organisé un véritable code de l'assistance infantile, dont l'effet devait être d'assurer des secours publics à tout enfant dans le besoin ; mais les charges qu'entraîna

cette législation furent telles, qu'elle ne reçut qu'une exécution incomplète, et qu'elle mit à jour de nombreux inconvénients dont nous avons signalé les plus notables.

Nous ne chargerons donc pas l'État de l'exécution des services d'assistance ; mais pourquoi ne pas la confier à la commune ? c'est qu'il est à craindre que, dans les petites cités, le nombre des jeunes déshérités ne soit pas assez grand pour pouvoir permettre la création, en leur faveur, d'un service spécial ; en confiant la réglementation de ce service à une circonscription plus étendue que la commune, on a diminué, pour l'enfance malheureuse, les chances de rester sans secours.

L'État déléguera dès lors au département la direction du service des enfants assistés ; il ne prendra que dans de rares occasions le fardeau de l'assistance directe (1), mais il participera à l'assistance du département ou de la commune en se réservant la surveillance de l'assistance et en allouant des subventions aux départements, aux communes et aux sociétés de charité privées.

C'est aux conseils généraux ou au Préfet (suivant qu'ils s'agit d'un acte de délibération ou d'exécution), ayant sous ses ordres un inspecteur départemental, que cette délégation est accordée ; et la loi du 10 août 1871 a donné à ces assemblées les pouvoirs les plus étendus : elle leur permet en effet (art. 46,

(1) L'assistance directe de l'État n'est organisée en faveur des enfants qu'à l'égard de l'asile spécial d'orphelins, connu sous le nom de pupilles de la marine, créé par décret du 15 novembre 1862, et réorganisé par décret du 19 octobre 1868.

§ 18) de voter sur toutes les questions administratives du service des enfants assistés.

L'assistance est donc départementale ; elle est aussi obligatoire en ce sens qu'elle s'alimente au moyen de taxes ou contributions régulières, et que le législateur a créé des ressources spéciales pour assurer le fonctionnement du service (loi du 5 mai 1869) ; mais l'obligation des communes, dont le contingent est fixé chaque année par le conseil général n'a rien d'absolu dans son principe ; l'assistance, en effet, n'est pas obligatoire au sens où la loi anglaise entend ce mot, en donnant une action à l'indigent contre la commune qui refuse de l'assister ; et si, comme il arrive dans quelques-uns de nos départements, le nombre des admissions fixé par le conseil général vient à être atteint, l'Administration n'est nullement tenue d'accueillir les demandes postérieures qui pourraient se produire ; la jurisprudence administrative est fixée en ce sens (V. Dalloz, 1857-3-60 ; Conseil d'État, 27 janvier 1876, ville de Boulogne, S., 78-2-32).

PREMIÈRE PARTIE

De la condition civile de l'enfant assisté.

TITRE I^{ER}

CLASSIFICATION DES ENFANTS

Quelles sont les diverses catégories d'enfants auxquels l'assistance est due ?

La réponse à cette question se trouve contenue dans le décret du 19 janvier 1811; l'art. 1^{er} dudit décret donne en effet l'énumération des pupilles dont l'éducation est confiée à la charité publique; ce sont :

- 1° *Les enfants trouvés ;*
- 2° *Les enfants (matériellement) abandonnés ;*
- 3° *Les orphelins pauvres.*

Cette énumération, telle qu'elle nous est donnée, est néanmoins incomplète ; il convient en effet d'y ajouter deux catégories nouvelles :

- 4° *Les enfants qui reçoivent le secours tempo-*

raire à domicile (régis par l'article 3, § 1 de la loi du 5 mai 1869);

5° Enfin les moralement abandonnés (dont le sort est réglé par la loi du 24 juillet 1889).

Nous étudierons, dans un chapitre spécial, chacune de ces catégories.

CHAPITRE PREMIER

Enfants trouvés.

Les enfants trouvés sont ceux qui, nés de père et mère inconnus, ont été exposés dans un lieu quelconque ou portés directement dans les hospices destinés à les recevoir (1).

Il y a, entre l'enfant trouvé et l'enfant abandonné, une distinction capitale, dont les conséquences légales sont importantes, et qui résulte de ce fait que les parents du premier, le lieu de sa naissance, sa nationalité vraie sont absolument ignorés, tandis que ces mêmes circonstances sont connues à l'égard du second.

Avant de s'occuper de l'enfant trouvé, de le nourrir, de l'élever, la loi a dû, par conséquent, rechercher les moyens de lui créer un état civil, un domicile d'origine ou une nationalité; c'est précisément à cette triple obligation que répond l'art. 58 du code

(1) Dans le département de la Seine, les enfants de cette catégorie sont répartis en trois groupes : 1^o enfants nés de père et mère non dénommés ; 2^o enfants abandonnés entre les mains de personnes étrangères ; 3^o enfants exposés dans un lieu public, tel que chemin, rue, jardin public, église, wagon, etc.

civil; en effet, aux termes de cet article, les enfants doivent être, par les soins de celui qui les découvre, remis à l'officier de l'état civil, avec leurs vêtements et autres effets, en même temps que doivent être déclarées toutes les circonstances de temps et de lieux où la découverte a été faite : les vêtements, en particulier, sont destinés à établir ou à permettre d'établir l'identité de l'enfant. L'officier de l'état civil doit, sur cette présentation, dresser un procès-verbal détaillé énonçant l'âge apparent de l'enfant, son sexe, les noms qui lui sont donnés, l'autorité civile à laquelle il est remis; ce procès-verbal est inscrit sur les registres de l'état civil. L'acte dressé par l'officier de l'état civil a pour effet, au moins provisoire, et jusqu'à ce qu'intervienne une reconnaissance régulière du véritable état de l'enfant, de donner à celui-ci un état civil, un domicile d'origine et une nationalité; cet état civil résulte des noms qui lui sont attribués, de son âge apparent, de son sexe : le dessein du législateur est en effet, grâce à ces diverses dispositions, de prévenir ainsi, dans la mesure du possible, les suppressions et les suppositions d'état.

Si l'enfant a été porté dans un hospice avant d'avoir été présenté à l'état civil, le préposé de l'hospice adressera au maire un extrait du registre d'inscription concernant l'enfant, pour être transcrit sur le registre des naissances. L'obligation de déclarer l'enfant n'est point, toutefois, aussi rigoureuse pour les établissements dépositaires que pour les particuliers : tandis que ces derniers sont tenus de se conformer aux prescriptions de l'art. 55 du

code civil, et d'opérer la déclaration et la présentation de l'enfant dans les trois jours, l'administration hospitalière a, au contraire, un délai de dix jours à cet égard (V. *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, 1852, p. 494 : circulaire du Ministre de l'Intérieur du 7 août 1852), pendant lequel elle doit simplement rechercher si l'enfant n'a pas été déjà inscrit dans une autre commune ; c'est là une sage précaution, qui a pour but d'éviter les doubles inscriptions à l'état civil, avec les conséquences regrettables et les ennuis sans nombre qui peuvent en résulter plus tard pour celui qui en est l'inconsciente victime.

Chacun sait que la loi réprime très énergiquement, dans les art. 349 à 353 du code pénal, l'exposition et le délaissement des enfants ; les pénalités qu'elle édicte consistent dans une peine d'amende et d'emprisonnement, dont la durée minima et le taux varient suivant la nature des circonstances, plus ou moins aggravantes, qui peuvent accompagner le délaissement et l'exposition ; or, par suite d'une anomalie vraiment inexplicable, le législateur de 1810 exigeait, pour que ces faits constituassent un délit, qu'ils fussent réunis ; en d'autres termes, l'exposition, qui consiste à *déposer l'enfant dans un lieu autre que celui où se trouvent habituellement les personnes qui sont obligées de le soigner*, n'était point punissable si elle n'était suivie du délaissement, c'est-à-dire de l'*abandon opéré sans s'être assuré que l'enfant a été recueilli*, ou *sans avoir la certitude qu'il sera recueilli immédiatement*. La jurisprudence ne con-

sidérait le délaissement comme caractérisé au point de vue pénal que lorsque l'abandon avait eu pour conséquences la cessation de soins, l'interruption de surveillance nécessaire à l'enfant, et lorsque celui-ci avait été privé non seulement de l'assistance des personnes qui en avaient légalement la charge, mais encore de toute assistance (1). C'était là un rigorisme juridique fort choquant : aussi les critiques les plus vives n'étaient-elles pas ménagées à l'art. 349. Comment ! l'art. 348 punit de six semaines à six mois de prison celui qui porte à un hospice un enfant âgé de moins de sept ans, et aucune peine n'était encourue par celui qui le remettait à un tiers sur la voie publique, ou qui, le déposant sur un banc, l'abandonnait après s'être assuré qu'il était recueilli ! L'art. 58 du code civil impose aux parents l'obligation de remettre tout enfant trouvé à l'officier de l'état civil, et les parents pouvaient impunément abandonner le leur à un passant ! C'était, en vérité, donner une prime d'encouragement à la perversité de parents assez vils pour n'être retenus, dans l'accomplissement de cet acte infâme, que par les rigueurs de la loi pénale, et c'est précisément au moment même où la nécessité de ces pénalités s'imposait davantage que, par une distinction absolument injustifiée, l'art. 349 leur permettait d'y échapper ! Et comment définir le rôle du ministère public, quand il était certain que

(1) Cassation, 7 juin 1834 (S. 1835-1-80) ; — 30 avril 1835 (S. 1835-1-667) ; — 19 juillet 1838 (S. 1838-1-750) ; — 22 novembre 1838 (S. 1839-1-543) ; — Limoges, 22 décembre 1847 (P. 1848-2-547) ; — Besançon, 5 février 1879 (S. 1879-2-55).

l'enfant avait disparu, et qu'on ignorait dans quelles conditions exactes il avait été abandonné ? Il fallait prouver, en effet, non seulement l'exposition, mais encore le délaissement, et les inculpés ne se faisaient pas faute de jurer sur leurs grands dieux que l'enfant avait été délaissé, sans doute, mais après avoir été, au préalable, remis à un tiers.

C'est à cet état de choses des plus regrettables que la loi du 19 avril 1898 a voulu remédier en procédant à la refonte des art. 349 à 353 du code pénal ; le 1^{er} est, actuellement, ainsi conçu : « *ceux qui auront exposé ou fait exposer, délaissé ou fait délaisser, en un lieu solitaire un enfant ou un incapable, hors d'état de se protéger eux-mêmes, à raison de leur état physique ou mental, seront, pour ce seul fait, condamnés à un emprisonnement de un mois à trois ans, et à une amende de seize à mille francs* ».

Ajoutons enfin que, tandis que le code pénal ne punissait que le fait d'avoir exposé et délaissé des enfants au-dessous de sept ans, la loi de 1898 ne fixe plus de limite d'âge, et protège tous les enfants qui sont hors d'état de se protéger eux-mêmes. Ce sont là deux réformes qui étaient inévitables, et auxquelles on ne saurait trop applaudir.

Une question, qui n'a plus beaucoup d'importance aujourd'hui, avait, autrefois, donné lieu à de vives discussions chez les jurisconsultes : l'enfant trouvé doit-il être présumé légitime, ou naturel ? A vrai dire, il semble que la question ne puisse même se poser, puisqu'elle n'a d'intérêt qu'à raison de la filiation et des conséquences légales que cette filia-

tion entraîne : or il ne saurait y avoir de filiation là où il n'y a pas de parenté d'établie ; toutefois il peut se faire que, dans certaines hypothèses, l'intérêt doctrinal de cette question se double d'un intérêt matériel et moral ; que répondre ? que l'enfant est légitime. Telle était la solution qui l'emportait dans l'ancien droit, où l'on préférait « le supposer le fruit de justes noces que du vice ou du crime » (Nouveau Denisart, v^o *Enfants exposés*, t. VIII, § 1, n^o 2). Telle est, à coup sûr encore, celle que notre droit moderne adopterait (1) si la question, selon nous, n'était pas dépourvue de toute valeur pratique puisque, nous le répétons, la parenté doit, pour produire ses avantages ordinaires et légaux, être légalement ou judiciairement établie (2).

CHAPITRE II

Orphelins pauvres.

Les orphelins pauvres sont, aux termes de l'art. 6 du décret de 1811, ceux qui, n'ayant ni père ni

(1) V. Merlin : *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, v^o Exposition de part ; — contra : Didierjean : *Enfants assistés*, p. 122.

(2) Il est à remarquer que l'exposition, qui constituait, avant la Révolution, le mode le plus général de l'abandon, est aujourd'hui tombée en désuétude ; en 1897, 23 enfants seulement furent abandonnés, tandis que 278 demeuraient sans filiation connue, et que 3 étaient délaissés aux mains de personnes étrangères.

mère n'ont aucun moyen d'existence ; ils ne sont toutefois admis à l'assistance qu'autant qu'il ne leur reste point d'ascendants, ou tout ou moins que ceux-ci les ont abandonnés, et qu'ils ne peuvent plus recourir à eux pour en obtenir les aliments que la loi civile oblige ces derniers à leur fournir.

Malgré le titre légal à l'assistance que l'art. 6 du décret précité leur avait formellement constitué, leur admission au rang des enfants assistés ne s'est pas accomplie sans difficultés : la circulaire de M. de Corbières, de 1823, leur contestait, conformément d'ailleurs à l'opinion émise par le directeur général de la comptabilité des communes et des hospices, dans une instruction du 15 juillet 1811, le droit d'être admis, à raison du décès de leurs parents, au rang des abandonnés. Pour justifier cette thèse, on disait que les articles insérés dans le titre V du décret, et notamment l'art. 12 (lequel est placé sous la rubrique : *Des dépenses des enfants trouvés, abandonnés et orphelins*), ne parlaient point des orphelins pauvres. Une telle interprétation avait évidemment pour conséquence de rejeter à la charge des hospices ou des secours à domicile la dépense des orphelins, même pour les mois de nourrice et les pensions, les départements n'étant, disait-on, tenus que de participer à l'entretien des enfants trouvés et des abandonnés proprement dits ; certains départements adoptèrent cette manière de voir, d'où une situation singulièrement fâcheuse pour ceux des orphelins dont la commune d'origine n'avait ni hospice, ni bureau de bienfaisance. Par bonheur, un avis du conseil d'État, du 20 juillet

1842 (1), vint trancher la question en leur faveur, en prononçant l'assimilation la plus complète des orphelins pauvres aux enfants trouvés et abandonnés. Cette assimilation devait d'ailleurs être confirmée et consacrée dans la suite par les décrets des 25 mars 1852, 13 avril 1865 (tableau A, § 18) et par la loi du 5 mai 1869. Juridiquement, d'ailleurs, cette assimilation s'impose : elle est tout à fait conforme à l'esprit du décret de 1811, à son titre même, et l'article 9, en particulier, est à cet égard des plus topiques, puisqu'il met *tous les enfants*, à partir de douze ans, à la disposition du Ministre de la Marine, par conséquent les orphelins comme les autres; l'omission de l'art. 12 n'est donc qu'une simple abréviation.

La question ne fait plus doute aujourd'hui (2); d'ailleurs, en existât-il encore, qu'il serait bien vite dissipé par le texte de l'art. 3 du projet de loi du 18 février 1892, dont nous aurons souvent l'occasion de parler au cours de ce travail; ce projet consacre en effet à nouveau le principe de l'assimilation, en inscrivant l'enfant, dont les parents sont

(1) Cet avis, rendu sur le rapport de M. A. Passy, sous-secrétaire d'État à l'Intérieur, se résume ainsi: « application doit être faite aux orphelins pauvres des dispositions contenues dans les titres I, III, IV et V du décret du 19 janvier 1811, et il y a lieu de continuer à autoriser les préfets à assimiler les enfants orphelins pauvres aux enfants trouvés et abandonnés » (Watteville: *Législation charitable*, t. II).

(2) La question a toutefois été de nouveau soulevée en 1875, par la ville de Boulogne-sur-Mer; un avis ministériel avait, à l'occasion de cette affaire, émis la prétention d'écarter de l'hospice dépositaire les enfants orphelins qui peuvent recevoir un appui de la part de la commune ou du bureau de bienfaisance. Elle n'a point, toutefois, été tranchée par le conseil d'État (Arrêt du 28 janvier 1876).

morts, dans la catégorie des pupilles de l'Assistance.

CHAPITRE III

Enfants abandonnés et assimilés.

Les enfants abandonnés sont ceux qui, « nés de père et de mère connus, et d'abord élevés par eux ou par d'autres personnes à leur décharge, *en sont délaissés, sans qu'on sache ce que les père et mère sont devenus, OU sans qu'on puisse recourir à eux* » (art. 5 du décret du 19 janvier 1811).

On a beaucoup discuté sur les caractères constitutifs de l'abandon et sur l'extension que certains auteurs ont voulu donner à la définition de l'art. 5. Il n'est point douteux que cette définition s'applique aux enfants dont les père et mère, connus, ont disparu sans pourvoir à leur subsistance, ou dont le père a disparu sans laisser de nouvelles, après la mort de la mère (1), et à ceux qui, par suite d'incapacités physiques ou intellectuelles de leurs parents, se trouvent sans asile ni moyens d'existence, notamment aux enfants naturels que leur mère ne peut nourrir, même à l'aide d'un secours

(1) Caen, 24 avril 1891 (S. 91-2-222).

temporaire ; elle s'applique également, du moins à notre avis, à ceux qui, délaissés par leurs père et mère, ont encore des ascendants, qui sont eux-mêmes dans l'indigence, car alors l'exercice d'une action alimentaire est ici impossible, et les art. 206 et 207 du code civil sont inapplicables.

Mais que dire de certains enfants, au sujet desquels la circulaire ministérielle de 1823 s'exprime en ces termes : « On doit comprendre au rang des enfants abandonnés, assimilés, pour leur régime, et le mode de paiement de leurs dépenses, aux enfants trouvés, les enfants délaissés dont les père et mère sont disparus, détenus ou condamnés pour faits criminels ou de police correctionnelle ? ». Certains auteurs (1), en effet, prétendent qu'en fait on assimile bien, sans doute, aux enfants matériellement abandonnés, visés par l'art. 5, ceux dont parle la circulaire de 1823, mais que cette assimilation a été, de la part de l'administration, volontaire et intentionnelle, et qu'elle résultait si peu du décret de 1811, qu'il a fallu une décision spéciale pour la prononcer. Nous croyons au contraire que les enfants dont il s'agit rentrent dans la définition que le décret donne des abandonnés ; admettre que cette instruction ministérielle avait pour effet direct de compléter le décret de 1811, lequel aurait eu simplement en vue les enfants dont les parents sont disparus, reviendrait à dire que les enfants sont demeurés à la charge de l'assistance locale, et non départementale, puisqu'il n'est pas au pouvoir d'une décision

(1) Béquet, Didierjean.

ministérielle de mettre à la charge d'un département une dépense quelconque; en outre (et c'est la raison principale qui nous porte à adopter le système contraire), quand la loi parle de parents « *auxquels il est impossible de recourir* », elle faisait, à n'en point douter, allusion aux détenus et aux condamnés; l'expression : « *sans qu'on puisse recourir à eux* » ne saurait faire double emploi avec les mots « *sans qu'on sache ce que les père et mère sont devenus* », puisqu'ils en sont séparés par la disjonctive « *OU* »; le décret n'exige pas, pour qualifier l'enfant comme abandonné, la double condition « *qu'on ne sache pas ce que sont devenus ses parents, ET qu'on ne puisse recourir à eux* »; il se contente d'une de ces conditions. Nous en concluons donc que l'admission des enfants de détenus ou de condamnés dans les hospices est de droit, et que les conseils généraux ne pourraient les en exclure, ou que, du moins, leur décision prononçant l'exclusion, pourrait être annulée pour violation de la loi, conformément à l'art. 47 de la loi du 10 août 1874.

La circulaire de 1823, dont nous venons de parler, et qui a donné lieu, de la part de certains auteurs, à une interprétation que nous avons combattue, permet encore de recueillir les enfants de filles indigentes accouchées dans les hospices; mais elle les range parmi les enfants trouvés. A vrai dire, il eût été plus logique de les classer parmi les abandonnés; ce ne sont pas, en effet, des enfants trouvés, puisque leur mère est connue; *stricto sensu*, ce ne sont pas non plus des abandonnés, puisque l'on peut recourir à la mère; enfin ce ne sont pas des

orphelins, puisqu'ils ont une mère; mais il peut se faire que la mère accouchée refuse l'offre qui lui est faite de secours en argent lui permettant de nourrir elle-même son enfant, et d'éviter ainsi l'abandon; n'est-il pas plus naturel, alors, de considérer l'enfant comme abandonné?

Enfants trouvés, orphelins, abandonnés: telles sont les trois catégories auxquelles le décret de 1811 réserve l'assistance légale; mais il laisse encore en dehors de son rayonnement bienfaisant certaines classes d'enfants, tels que ceux des veuves que la mort de l'époux a jetées dans la misère, et qui sont incapables de gagner leur vie pour nourrir leur famille; — ceux des veufs que leur travail appelle hors de la maison, et qui sont inaptes à élever un enfant en bas âge, ceux dont l'un des auteurs est dans l'impossibilité de travailler, et dont l'autre a disparu, ou a été condamné à la prison. Dans tous ces cas, en effet, l'enfant n'est pas abandonné au sens strict du mot (on sait en effet ce que sont devenus ses parents, et on peut recourir à eux). Mais il peut y avoir intérêt, pour la vie même de ces enfants, à ne pas rester aux mains de leurs parents; aussi doit-on encourager les administrations de province à suivre l'exemple du département de la Seine, qui accueille l'enfant toutes les fois qu'il y va de son intérêt. D'ailleurs, grâce à la loi de 1889, ces enfants peuvent aujourd'hui être recueillis par l'assistance publique, et rangés dans la catégorie des moralement abandonnés, si leurs auteurs veulent bien consentir au dessaisissement de leurs droits de puissance paternelle.

CHAPITRE IV

Enfants secourus temporairement à domicile.

Ce qui caractérise cette catégorie d'enfants, c'est qu'ils n'appartiennent à aucun établissement d'hospitalisation; ils restent dans leurs familles et profitent, pendant un temps plus ou moins long, des secours qui sont accordés par l'administration à leurs parents, pour leur permettre de les élever. Nous pouvons dire immédiatement, avant d'entrer dans les détails de ce mode d'assistance, qu'il est, dans son principe, et d'une façon générale, le plus moral, le plus digne et le plus efficace. Pourquoi ? c'est qu'une fois la mère raffermie et reposée des souffrances de la maternité, la plus dure passe a été franchie, sans doute : mais toutes les difficultés n'ont pas disparu, surtout pour les filles-mères et les mères délaissées; que faire de l'enfant ? Où le placer ? Comment l'élever ? L'embarras est grand, l'anxiété cruelle : le devoir, l'humanité, la tendresse, font entendre leurs voix, tandis que la nécessité, la misère, la prudence tiennent un autre langage. Une solution est proche, pourtant, et si avisée ! La remise à l'Assistance publique, aux Enfants-Trou-

vés. Hélas ! On souffre d'en être réduit à pareille extrémité ; mais l'avenir est si sombre et si menaçant, que l'idée d'épargner à un petit innocent tant de souffrances imméritées s'attache à l'esprit comme une obsession amère et douce tout ensemble. L'amour maternel subit donc un furieux assaut : il ne sera pas assez fort pour triompher, si la fille-mère ne voit au-dessus d'elle qu'un horizon noir, si elle se sent entourée d'épaisses ténèbres. Au contraire, ce sera lui qui remportera la victoire, si la parole de réconfort retentit à ses oreilles, si une aide lui est offerte, si une main secourable est tendue vers elle, et vers l'enfant qu'elle tient avec angoisse entre ses bras. Plus l'asile des nouveau-nés lui sera accessible, et plus la bienfaisance devra mettre de zèle, d'ingéniosité, de diplomatie à rejeter ce moyen désespéré, ce pis aller de l'abandon. Au lieu d'attendre froidement la requête de ces malheureuses, il faut aller à elles, à l'hôpital, à la maison de convalescence, à leur domicile, leur donner confiance, provoquer leurs confidences, détourner de leur pensée la suggestion affreuse en leur rendant l'espoir et le courage. A ces heures de crise où la solitude pèse d'un si lourd poids sur de faibles épaules, où le découragement envahit tout l'être jusqu'à le briser, une démarche opportune, un mot bienveillant font comme une éclaircie ; le malheur semble moins grand l'obsession disparaît ; un secours de berceau, de layette, d'argent délivre la pauvre mère du cauchemar qui la poursuit et l'écrase ; elle a de quoi trouver un gîte, manger à sa faim, allaiter le petit ou le confier à une nourrice : les idées tristes s'envolent,

la sécurité renaît, le cap de l'abandon est doublé : l'amour maternel fera le reste.

C'est dans le rapport présenté par La Rochefoucauld-Liancourt à l'Assemblée Constituante de 1789 que nous trouvons, pour la première fois, le principe et le germe de ce genre de secours; ce philanthrope demandait en effet qu'une protection sérieuse fût accordée à la catégorie si intéressante des filles-mères : il voulait même aller plus loin; il avait édifié tout un plan, généreux, sans doute, mais quelque peu chimérique, en vertu duquel il se flattait d'amener les citoyens aisés à prendre en leur garde les enfants trouvés, en facilitant, dans une large mesure, les formalités de l'adoption (1).

Son idée fut reprise, au moins en ce qui touche aux distributions de secours, — par la Convention qui, dans un décret du 28 juillet 1793, décida que *toute fille-mère qui déclarerait vouloir allaiter son enfant, aurait le droit de réclamer le secours de la nation*. C'était d'un bel élan : le malheur voulut que ledit décret ne dût jamais recevoir la moindre application. De même, dans un rapport soumis à la Convention, au nom du Comité des secours publics, Maignet avait développé ses idées sous une autre forme, et préconisé, au moyen de l'allaitement

(1) Déjà J.-J. Rousseau avait écrit, dans l'*Émile* ces paroles pleines de noblesse : « que les mères daignent nourrir leurs enfants : les mœurs vont se réformer d'elles-mêmes, les sentiments de la nature se réveiller dans tous les cœurs, l'État va se repeupler ». On sait d'ailleurs avec quelle chaleur il a plaidé, dans ce livre, la cause de l'enfant, et avec quel monstrueux cynisme il a foulé aux pieds la thèse admirable qu'il avait soutenue, en portant lui-même, en quelque sorte de gaieté de cœur, les siens aux Enfants-Trouvés.

maternel, le rapprochement de la mère et de l'enfant : « En faisant, disait-il, comprendre à cette infortunée qu'en gardant son enfant auprès d'elle elle se ménage une ressource qui n'est jamais inutile pour ramener celui qui l'a séduite, il est impossible que les regards de celui-ci ne se portent quelquefois sur cet être si intéressant, et que cette vue lui rappelant celle qui, autrefois, lui fut chère, il puisse refuser de revenir vers une femme qui n'a pu se séparer de celui à qui il a donné le jour » ; Maignet ajoutait encore : « c'est à prévenir le crime et non à le punir que le législateur doit s'attacher ; il faut prendre ce malheureux enfant jusque dans le sein de sa mère ; la société doit offrir à cette infortunée des soins et les secours que son état sollicite ».

Barère, lui aussi, déclarait que l'indigence est la cause la plus fréquente de l'abandon des enfants, et il concluait à la nécessité de secourir, dans les campagnes, les femmes et les veuves surchargées d'enfants, ainsi que les femmes enceintes ; dans les villes, les enfants abandonnés, les orphelins, les mutilés, d'ouvrir des asiles, de venir en aide aux femmes ayant de nombreux enfants.

Malheureusement, à cette époque tant agitée, ce généreux programme ne put être réalisé ; les sentiments d'humanité que témoignaient alors et le législateur et les philanthropes de la Révolution paraissaient devoir rester lettre morte, quand, en 1837, M. de Gasparin adressa au roi un rapport où il définissait le véritable caractère de ce mode d'assistance. « Si la mère, disait-il, pouvait nourrir son enfant, si, au moment de sa naissance, elle

n'était pas souvent dépourvue du strict nécessaire, elle se déterminerait difficilement à l'abandonner : si la femme véritablement indigente avait l'espoir d'obtenir un secours alimentaire qui lui permettrait d'élever son enfant pendant les premiers temps, elle le garderait, et ne s'en séparerait plus. Il s'agirait donc de remplacer par un bon système de secours à domicile pour la mère, les secours que l'on donne aujourd'hui à l'enfant dans l'hospice, il s'agirait de payer à la mère les mois de nourrice qu'on paie actuellement à une nourrice étrangère ». Les termes de ce rapport devaient être confirmés peu après par des circulaires du Ministre de l'Intérieur, des 27 mai 1856 et 15 octobre 1862. La première de ces circulaires insista, plus particulièrement que la seconde, sur les avantages incontestables de ce système de secours, et dans des termes que nous ne pouvons ne pas reproduire : « Morale dans son but, efficace dans ses résultats, source d'économie pour le département dont elle diminue les charges en rendant les expositions moins fréquentes, de bien-être pour l'enfant, à qui elle assure une affection et des soins que rien ne saurait remplacer..... ». L'opinion du ministre était exacte, et les résultats ne devaient point tarder à le prouver ; la supériorité de cette méthode s'imposait à ce point, qu'adoptée d'abord par l'Assistance publique à Paris, elle se généralisa rapidement en province ; nombre de conseils généraux — encouragés d'ailleurs par le discrédit qui s'attachait de plus en plus aux tours, dont le décret de 1811 avait fait une institution légale, et

qui ne devaient point tarder à disparaître en fait, — s'engagèrent dans la voie des secours à domicile, avec l'espoir de trouver dans cette voie de notables économies pour leur budget départemental. Et pourtant cette institution était vue avec défaveur par certains conseils généraux et envisagée par d'autres comme une prime au dévergondage et à la débauche (1) ! C'est, en effet, que la routine et les préjugés ne désarment pas en un jour : la nouvelle institution des secours pour prévenir les abandons ne se développa qu'avec une extrême lenteur ; en 1859, dix départements étaient encore réfractaires à cette innovation charitable ; aussi, est-ce à cette hostilité systématique que le Ministre d'alors faisait allusion dans la circulaire que nous avons déjà citée, lorsqu'il disait : « Si la mesure a rencontré des contradicteurs, cela tient surtout à une erreur qu'a fait naître, et que les lois laissent s'accréditer, l'*expression de secours aux filles-mères*. Ce n'est point à la mère, c'est à l'enfant que le secours est accordé ; l'abandon est, pour l'enfant, le mal le plus funeste, et la société n'hésite pas à faire, pour le lui éviter, un sacrifice qu'elle sait ne pouvoir être stérile. Suffisants pour aider la mère indigente à élever et nourrir son enfant pendant les premières années de la vie, ces sacrifices sont cependant toujours trop faibles pour profiter personnellement aux mères ; et celles qui, moyennant une légère allocation, consentent à remplir

(1) Dupin : *Histoire de l'Administration des secours publics*, p. 306 et s.

les devoirs de la maternité, sont aussi celles qui s'imposent le plus de travail, de privations et d'insomnies ».

Cette hostilité, d'ailleurs injustifiée, devait cependant disparaître avec la loi du 3 mars 1869, qui donna au secours temporaire une consécration définitive, en le classant au nombre des dépenses extérieures (les dépenses extérieures sont celles qui sont supportées par les départements pour les $\frac{4}{5}$ et pour $\frac{1}{5}$ par les communes); enfin, grâce aux efforts réitérés et persistants du Ministère de l'Intérieur, la résistance des assemblées départementales qui s'étaient jusque-là montrées tout à fait réfractaires, fut peu à peu vaincue (1); les chiffres seuls suffiraient à le prouver : de 44.164 enfants secourus de cette façon, lors de la grande enquête de 1862, le nombre s'élève successivement jusqu'à 41.326 au 31 décembre 1890, et 44.164 en 1897, soit une progression des plus sensibles.

Ces secours temporaires s'appliquent principalement aux filles-mères, lorsqu'une enquête préalable les en fait juger dignes. Nous n'entreprendrons pas, certes, le récit de leur lamentable histoire, mais nous avons bien le droit de constater, pour leur honneur et leur dignité, que beaucoup d'entre elles sont les innocentes victimes de la séduction ou de la lâcheté; mieux élevées, plus protégées, moins délaissées, elles n'auraient pas failli, leur niveau moral n'aurait pas baissé; la

(1) C'est en 1891 que le conseil général des Vosges se rallia, le dernier, au système des secours temporaires.

plupart ne souhaitent rien tant que de rentrer dans le droit chemin ; elles ont péché plutôt par ignorance, par faiblesse ou par misère que par libertinage ou dépravation. Aussi, devons-nous faire bénéficier de ces secours toutes ces filles-mères, quelles qu'elles soient, et protesterons-nous contre la tendance qu'ont certains départements, de plus en plus rares heureusement, d'exclure de ces allocations la fille-mère en état de récidive ; cet odieux ostracisme détonne comme une survivance d'une époque disparue. Ce n'est pas à la mère, nous le répétons ici, et ne cesserons de le proclamer, — si coupable fût-elle, — mais à l'être innocent et irresponsable qu'elle a mis au monde, que sont destinés les secours préventifs d'abandon ; il n'y a pas de considération morale qui tienne : l'intérêt de l'enfant prime toutes les convenances, et comme la patrie et l'humanité sont étroitement solidaires de cet intérêt primordial, les objections les plus vertueuses ne pèsent que d'un faible poids dans la balance. Le sauveteur ne s'informe pas du nom, de l'origine, des antécédents de la personne en danger de mort : il s'élance à son aide, lui porte secours, sans connaître son degré de moralité ; or, l'enfant n'est pas moins digne de pitié, d'intérêt, que le premier venu ; il est faible, et deux fois sacré pour sa faiblesse et pour le germe d'humanité qu'il porte en lui.

Les moyens préventifs destinés à tarir la source des abandons et des crimes contre l'enfance visent presque exclusivement les filles-mères : l'enfant naturel est d'autant mieux protégé qu'il entre dans

la vie sous les auspices les moins favorables, et qu'il a plus de chance de mourir qu'un autre ; plus la faiblesse est grande, plus l'infortune devient touchante et plus la compassion augmente ; mais, si profondément misérable que puisse être leur sort, les filles-mères n'accaparent pas l'infortune : d'autres mères sont affligées, souffrent avant, pendant et après leur délivrance, de faim, de froid, de privations : la misère n'établit pas seulement domicile au chevet des accouchées, trahies et délaissées par leurs amants : elle s'attaque aussi aux mères légitimes ; et nous, qui frémissons de pitié devant la détresse des premières, nous qui comprenons le sacrifice que font, d'un orphelin, des parents éloignés, que dire de ces dernières, quand la faim les étreint, quand le froid les paralyse, quand la misère les oblige à renoncer au devoir quotidien, à livrer à la charité publique l'être adoré pour lequel elles se dévouent en vain ? que ferons-nous donc pour celles-là ?

Cette question de l'admission des enfants légitimes aux secours temporaires a soulevé, dans la pratique, de très grandes difficultés, et cependant, comment admettre que, quand une faveur est octroyée à une fille-mère, elle ne puisse l'être aussi à une femme veuve, divorcée, abandonnée, ou dont le mari est incapable de subvenir aux ressources de sa famille ? On l'a pourtant soutenu, en prétextant que les sommes prévues aux budgets départementaux pour ces sortes de secours ne s'appliquent qu'aux *enfants trouvés*, c'est-à-dire naturels, illégitimes, et que les légitimes doivent, par suite, être secourus par le

bureau de bienfaisance de la commune à laquelle ils appartiennent ; on ajoute que les secours ont pour but direct d'obvier à l'abandon, et que les enfants naturels y étant plus exposés que les autres, il était plus logique de leur réserver exclusivement ce genre de ressources. — C'est là, en réalité, un faux raisonnement, une fausse interprétation de la loi, qui ne distingue pas. Comment expliquer en effet, comment justifier le délaissement dans lequel est tenue une mère de quatre ou cinq enfants, privée définitivement ou momentanément de soutien, tandis qu'à côté d'elle une fille-mère, même récidiviste, est aidée et secourue ? Il n'entre dans les intentions de personne de favoriser l'une et de sacrifier l'autre ; mais il n'est pas de raison pour soumettre les mères légitimes et chargées d'enfants, accablées sous le poids de la mauvaise chance, à un traitement moins favorable : l'organisation qui les sépare et les différencie est seule coupable ! En vain dira-t-on que le département et la commune ont leurs obligations respectives, et que, si l'une se dérobe, l'autre n'a pas à en connaître ! Subtilités que tout cela ! D'abord, qu'arrivera-t-il si une commune est sans ressources (1) ? De plus, c'est au département, véritable syndicat de communes, à rétablir l'équilibre entre les communes pauvres et les communes riches, et de rassembler les fonds nécessaires pour mettre un terme à l'iniquité commise envers les mères de famille misé-

(1) 20.000 communes sur 36.000 sont, en France, dépourvues de bureaux de bienfaisance.

reuses, que la commune délaisse. En vain dirait-on aussi que les enfants naturels sont plus exposés que les légitimes à la tentation, pour leur mère, de les abandonner : oui, en thèse générale, la fille-mère offre plus de prise aux suggestions d'abandon que la mère légitime, car celle-ci puise dans l'affection conjugale, dans sa conscience et dans sa tendresse, une plus grande force de résistance : le respect humain la retient, à défaut d'un autre mobile ; mais lorsque la gêne s'abat sur un ménage de travailleurs, elle prend souvent une acuité si vive qu'elle renverse tout sur son passage, et qu'elle demeure maîtresse du champ de bataille : l'effondrement est si complet, la débâcle tellement violente, que la détresse de la première passe après la sienne. Si certains départements (Loire-Inférieure, Indre, etc.) se retranchent derrière l'insuffisance de leurs budgets pour marchander aux filles-mères l'aide pécuniaire qu'elles sollicitent, et allèguent que, déjà très obérés par elles, ils ne peuvent secourir les autres, d'autres, peu nombreux, il est vrai, n'hésitent pas à admettre aux secours les enfants des veuves indigentes, abandonnées ou divorcées. A Paris, notamment, le conseil général, dans un esprit d'humanité et de justice, répartit entre les deux services (bureau de bienfaisance et bureau des enfants assistés) les mères à secourir, et comme l'allocation allouée par le premier est de beaucoup inférieure à celle du second, le conseil vote tous les ans une somme globale à répartir entre les vingt arrondissements de la capitale, dans le but d'augmenter sensiblement le taux de

cette subvention (1); quant à la question de la classification des mères, en vue de leur affectation à tel ou tel bureau, il a été décidé que celui des enfants assistés aurait, dans son ressort, toutes les filles-mères abandonnées, les veuves, les ménages irréguliers de la banlieue, les cas d'internement ou d'emprisonnement, et le bureau de bienfaisance, les femmes dont les maris sont en traitement à l'hôpital et tous les ménages réguliers ou non. Cette assistance si large, le département de la Seine est l'un des rares qui puissent la demander à des ressources considérables (2).

Le secours temporaire a, nous venons de le voir, pour but essentiel d'éviter l'abandon, et, toute réserve faite sur ce but primordial, la loi laisse aux départements la faculté de réglementer à ce sujet comme bon leur semble, suivant la diversité des milieux et leurs ressources financières (3).

Examinons dès maintenant les conditions auxquelles toute postulante peut obtenir le secours dont il s'agit.

(1) V. Rapport Strauss au conseil général de la Seine (1893) ; en 1897, la somme votée a été de 217.600 francs.

(2) En 1896, les mères secourues se répartissaient ainsi pour le département de la Seine: filles-mères 5713, enfants naturels de veuves 257, légitimes 401, femmes légitimes délaissées 451, mariages réguliers 961, irréguliers 168.

(3) Art. 46 (218), loi du 10 août 1871; art. 47; art. 36 et 19 de la même loi. — Nous verrons toutefois que la loi du 5 mai 1869, en consacrant le principe de l'assistance départementale, a apporté une dérogation à cette règle de notre droit administratif moderne, d'après laquelle chaque département est libre d'organiser à sa guise, dans les limites de son budget, l'administration de sa bienfaisance.

I. — *Formalités à remplir, pièces à produire.*

Avant tout, une enquête s'impose, permettant aux services intéressés de s'informer des ressources de la fille-mère, de ses besoins réels, de sa situation authentique ; l'administration doit prendre ses précautions, car, malgré toute sa bonne volonté, elle pourrait inconsciemment tolérer et même encourager la mendicité en ce qu'elle a de plus cynique et de plus odieux. C'est à Paris surtout qu'elle est en butte à une exploitation éhontée ; nous renonçons à dépeindre les mœurs étranges et l'ingéniosité déployée par certaines mégères, possédant l'incomparable talent de simuler la pauvreté, la maladie, les infirmités, la grossesse, la maternité ; MM. Georges Berry, Puibaraud et d'autres encore l'ont fait de main de maîtres. C'est précisément pour démasquer les exploiters de la charité publique, les charlatans de la pauvreté, les parasites de la bienfaisance, qu'une instruction sommaire et préalable est rigoureusement nécessaire ; elle est d'ailleurs rapide (vingt-quatre heures environ) ; toutefois, en dépit des règlements les meilleurs et des instructions les plus libérales, la distribution des secours de première nécessité se trouve encore soumise à un formalisme exagéré. Si l'on objecte que l'excès d'indulgence facilite la fraude et le mensonge, la même critique pourrait être dirigée contre les asiles de nuit, contre les soupes populaires, contre toutes les institutions de bienfaisance ouvertes à deux

battants : mieux vaut assister vingt mendiants que de repousser un vrai pauvre ; mieux vaut secourir vingt mères indignes que condamner un nourrisson à mourir d'inanition ou de froid ; il convient assurément de se défendre contre la mendicité, sans toutefois se départir de cette compassion attendrie, à laquelle a droit la première enfance ; ce qui importe, c'est d'arriver à temps utile, à l'heure opportune, pour prévenir les résolutions désespérées auxquelles les filles-mères surtout se laissent entraîner trop rapidement.

Quant aux pièces à produire, le nombre et la nature en sont fixés, dans chaque département, par décision préfectorale ; mais en pratique, tous les Préfets ont pris, sur ce point, des décisions identiques. Ils exigent en effet : 1° un extrait de l'acte de naissance de l'enfant ; 2° un certificat du maire, attestant qu'il est vivant et reconnu ; 3° un autre certificat constatant l'indigence de la mère et sa résidence dans la commune. Ces trois actes doivent être accompagnés d'un avis motivé de l'inspecteur départemental ; en outre, la fille-mère n'obtient du maire la délivrance des deux certificats que si elle est fixée dans la commune depuis six mois au moins. Elle doit être française ; mais, en fait, quand elle est étrangère, et quand bien même l'enfant serait né en France de parents étrangers, elle bénéficie néanmoins des secours en cas de détresse absolue ; en général, on sollicite alors, en sa faveur, la protection des consulats. Enfin, la plupart des départements exigent la reconnaissance préalable de l'enfant, afin de lui assurer un état civil ; cette formalité

n'entraîne pour la mère aucun inconvénient ; elle n'a en effet aucunement à cacher son identité, pour sauvegarder le secret de sa faute, puisque l'établissement de cette identité est précisément la condition préalable et *sine qua non* du secours qui lui est alloué (1).

II. — *Quotité du secours alloué.*

C'est le conseil général, lui-même qui la fixe ; elle diffère selon que l'enfant est élevé au sein ou au biberon ; elle est en moyenne de 20 à 25 fr. par mois, quand la mère donne le sein, de 10 à 15 fr. si elle fait usage du biberon, sans préjudice des secours supplémentaires qui sont accordés aux mères ayant des jumeaux ; — une circulaire du 11 août 1888 décide qu'il devra toujours être délivré à la mère une layette, lors du premier versement qui sera fait entre ses mains. Ce genre de secours est dit d'*allaitement* (2).

(1) Nous verrons au contraire que, pour l'abandon, le secret peut être conservé par la mère.

(2) Ce secours varie suivant les départements, il est actuellement à Paris de 20 à 40 fr. ; les taux maxima sont : dans l'Eure 20 fr. ; l'Indre-et-Loire 16 à 20 fr. ; l'Ain 20 fr. ; les Bouches-du-Rhône 10 à 20 fr. ; la Côte-d'Or 18 fr. ; la Nièvre 18 fr. ; le Rhône 18 fr. ; — les taux minima sont : Hautes-Pyrénées ; 7 fr. ; Manche, Morbihan, Loire-Inférieure, Finistère, Landes, Ille-et-Vilaine, Haute-Vienne 6 fr. ; Côtes-du-Nord, Corrèze, Haute-Saône 5 fr. Dans l'enquête de 1860 sur les enfants assistés et secourus, la moyenne du secours temporaire était, pour la première année, de 7 fr. 26 par mois ; 6 fr. 38 pour la seconde ; 5 fr. 77 pour la troisième. — En 1894, le taux moyen s'était déjà relevé : 10 fr. 97 pour la première année, 8 fr. 50 pour la seconde, 6 fr. 64 pour la troisième. — Il faudrait donc augmenter encore, et très sensiblement, le taux minimum.

C'est de beaucoup le plus avantageux, car il permet à la mère d'élever elle-même l'enfant ; il constitue à coup sûr la meilleure sauvegarde contre l'abandon ; il réalise pleinement le vœu qu'émettait M. Clémenceau, en qualité de rapporteur du budget des enfants assistés au conseil général de la Seine : « Le but idéal, disait-il, vers lequel il faut tendre, doit être de mettre les enfants en nourrice chez leur propre mère ». Toutefois, il convient de remarquer que nombre de mères ne peuvent y recourir ; ce sont les domestiques, les ouvrières, que la nature de leurs occupations retient loin de chez elles. A ces esclaves du devoir, l'administration offre un autre secours, dit d'*allocation d'une nourrice* ; leur enfant est confié, tantôt pour une période déterminée, tantôt, ce qui est préférable, jusqu'au sevrage à une nourrice, laquelle est soumise aux mêmes garanties que celles auxquelles sont confiés les pupilles de l'assistance, et placée sous la surveillance du médecin de la circonscription ; c'est, dans ce cas, — pour éviter à la mère la tentation d'en dissiper le montant, ou de l'affecter à son usage exclusif, — au nom de la nourrice que le secours est mandaté ; on peut toutefois objecter à ce système ainsi que l'ont fait, non sans quelque raison, MM. Monod et Brueyre, que déclarer obligatoire, dans tous les cas, l'ordonnancement au nom de la nourrice, c'était, bien souvent, lorsque la mère offrait les garanties morales les plus sérieuses, « diminuer en elle le sentiment de la responsabilité ».

Ces secours mensuels constituent des secours périodiques : à côté d'eux, il en est d'autres encore,

provisaires, mais nombreux, accordés aux mères pour leur permettre d'élever leurs enfants : ce sont, par exemple, les secours dits *secours en argent*, affectés soit au paiement du premier mois et du voyage de la nourrice (ils varient de 40 à 50 fr.); soit au *rapatriement* des mères qui veulent retourner dans leur famille, ou qui, venues faire leurs couches à Paris, se trouvent sans ressources, et doivent, de ce fait, quitter la capitale; soit à celles qui, sollicitant leur admission aux secours périodiques, doivent attendre la décision qui les y admet, cette décision dût-elle émaner de l'inspection départementale ou du bureau de bienfaisance auquel elles ressortissent; soit enfin aux frais d'inhumation des enfants décédés; nous ajouterons que des bureaux de consultations médicales gratuites sont organisés, qui distribuent aux mères des remèdes et du lait stérilisé (1).

III. — *Quand et comment le secours est-il payé ?*

Généralement par trimestre; il serait à désirer qu'il le fût mensuellement, car ce laps de temps est beaucoup trop considérable : si modique qu'il soit en effet, il est de nature, versé au moment opportun, à apporter à la mère un soulagement immédiat, laquelle autrement, reste sans ressources, au début même

(1) Le nombre des enfants secourus temporairement était de 41.326, au 31 décembre 1890; de 44.164 au 31 décembre 1897 (le nombre total des enfants assistés est de 172.438).

de la période trimestrielle, là où précisément elle en a le plus pressant besoin ; aussi les préfets doivent-ils veiller, conformément d'ailleurs aux prescriptions de la circulaire de 1888, à ce que les premiers secours soient accordés le plus promptement possible. Le paiement, en est confié aux percepteurs, auxquels sont adressés, en même temps qu'une provision suffisante, des comptes établis dans les bureaux de la préfecture, et qui contiennent toutes les indications relatives à l'identité et à l'état civil de la mère et de l'enfant.

Tous les secours dont nous avons parlé ne sont octroyés, par arrêtés préfectoraux, que pour une durée limitée : deux ans dans certains départements, dix-huit mois dans d'autres ; ils peuvent, dans l'intervalle, être supprimés pour diverses raisons, telles que l'amélioration de la situation de la mère, son changement de circonscription, circonstance qui a pour effet de soustraire le nouveau-né à la surveillance administrative à laquelle il était originellement soumis, la mise, par elle-même, de celui-ci en nourrice, la légitimation par le mariage de ses auteurs. Dans ce dernier cas, une prime de 60 à 100 fr. est, en général, accordée à ces derniers, mais le secours trimestriel primitif disparaît, d'où ajournement calculé du mariage, et, par contre-coup, de la légitimation du principal intéressé ; aussi, n'envisageant que l'intérêt de l'enfant, et au risque d'aggraver les charges du budget départemental, un certain nombre de préfets et de conseils généraux ont-ils décidé, — conformément aux recommandations de la circulaire du 29 no-

vembre 1890, — que le secours en argent serait continué, et cumulé avec la prime matrimoniale.

Le système de secours à domicile, — nous le disions sans hésiter au début de ce chapitre, — est, de tous ceux qui ont pu être expérimentés, le plus efficace contre l'abandon, et la loi de 1869, en donnant au secours temporaire une consécration définitive, et en le classant au nombre des dépenses extérieures, a apporté au décret de 1844 une addition des plus larges et des plus heureuses. Il offre de nombreux avantages, dont le principal est, à coup sûr, — en laissant l'enfant à la mère, et précisément parce qu'il lui est confié, — d'abaisser dans une notable proportion la mortalité des nouveau-nés ; c'est là surtout que la supériorité et la vertu de l'assistance préventive se révèlent avec le plus de force (1).

Déjà l'enquête de 1860, bien qu'elle ait porté sur l'année 1858, très éprouvée par des épidémies, avait indiqué une mortalité de 56,99 pour les enfants des hospices, et de 29,56 pour les secourus ; l'écart était énorme, tel qu'aucun doute n'était possible et que les avantages éclatants d'un système sur l'autre défiaient la contradiction la plus ombrageuse. Mais c'est surtout dans le département de la Seine, où l'organisation du service des enfants assistés s'améliore chaque jour avec un soin si passionné, que l'expérience apparaît décisive : dans son rapport de

(1) Nous remarquerons que le décès de la mère à laquelle un secours temporaire a été accordé n'entraîne pas la cessation de l'allocation mensuelle ; celle-ci continue à être payée à la personne qui veut bien se charger de l'entretien de l'orphelin.

1889, M. Monod, directeur de l'Assistance publique au Ministère de l'Intérieur, proclame que sur l'ensemble des enfants, il en meurt 32 % avant vingt ans tandis que la mortalité parmi les pupilles de l'Assistance est de 68 % (1). D'autre part, dans son rapport au Conseil supérieur de l'Assistance publique (annexé au projet de loi déposé au Sénat le 18 février 1892), M. Brueyre relève la mortalité parmi les enfants du premier âge, et la compare dans les cas où ces enfants sont allaités par leurs mères, avec ceux où ils sont admis au nombre des abandonnés : ses tableaux nous montrent que la première année donne, comme mortalité, un coefficient de 20 ‰ parmi les secourus, et de 37 % pour les assistés. Dira-t-on qu'il s'agit ici du département de la Seine, où l'assistance est admirablement organisée, et qu'il y a d'autres départements où la différence serait bien plus considérable ? peut-être ! mais ce que nous devons en retenir, c'est le principe de la supériorité incontestable, à tous points de vue, de ce mode de secours, non pas seulement quant à la diminution notable de la mortalité chez les secourus, mais aussi en ce qui concerne l'encouragement que la présence de l'enfant donne au mariage de ses parents (l'augmentation des régularisations matrimoniales intervenant dans ces conditions est d'environ 10 à 15 %) et la diminution du nombre des abandons et des expositions.

Ce n'est pas tout : alors que les calculs budgé-

(1) Voir sur le rapport de la mortalité chez les enfants assistés et les secourus : *Journal des Économistes*, t. CXXXVII, p. 310.

taires démontrent que tout enfant des hospices revient au total à 1.400 fr. environ, ces mêmes calculs ne signalent pour l'enfant secouru qu'une dépense de 230 fr. ; d'où une économie notable pour l'administration (1).

Économie notable, disons-nous, oui ; mais encore ne faudrait-il pas, dans le seul but de ménager les finances départementales, quand la nécessité contraire intervient, refuser l'admission pour imposer le secours ? Le cas s'est pourtant présenté ! Le secours doit, pour produire tout le bien dont il est susceptible, être sagement réparti, accordé souvent, *imposé* jamais ! Et cependant, certains départements nous ont offert le spectacle d'une administration exerçant sur la mère indigne, et résolue à abandonner malgré tout son enfant, une pression décisive, pour lui faire accepter une allocation ! N'est-ce pas précisément aller contre l'intérêt même du malheureux petit être, et n'est-ce point faire, en l'espèce, une œuvre absolument vaine, puisque la mère seule en tirera profit, et que, d'autre part, devant son obstination, l'abandon ne sera pas évité (2) ? Il ne faut donc jamais perdre de vue que

(1) Dans la Dordogne, par exemple, la dépense de l'enfant assisté, c'est-à-dire abandonné, est de 1.500 fr. ; celle d'un enfant secouru de 360 fr. ; — à Paris le premier coûte 3.506 fr., le second 1.397 fr. (Circulaire du 15 octobre 1862).

(2) C'est à cette situation que M. Lafabrigue, ancien directeur de l'hospice des enfants assistés de la Seine, faisait allusion, lorsqu'il disait, dans les *Annales de Démographie internationale*, en 1878 : « L'admission de l'enfant doit toujours être prononcée quand la mère, quelle que soit sa situation de fortune, *ne veut pas* l'élever ; le secours temporaire doit, au contraire, toujours être accordé, quand la mère

seule la personne de l'enfant doit entrer en ligne, et que le secours ne saurait être accordé qu'aux mères qui en sont dignes, et qui ont une mentalité assez élevée pour l'appliquer entièrement à l'entretien et à l'éducation de celui auquel il est directement destiné.

Nous dirons, en conséquence, qu'il est de l'intérêt de tous les conseils généraux d'élever le taux des secours temporaires : plus ils l'élèveront, plus ils diminueront le contingent d'abandonnés dont ils ont la charge, beaucoup plus lourde, lorsqu'il s'agit de couvrir les dépenses occasionnées par ces enfants jusqu'à leur douzième et même vingt-et-unième année, plus ils feront alors acte de prévoyance patriotique et humanitaire, sociale et moralisatrice, en réduisant la mortalité du premier âge, en fortifiant les liens de famille, et en réhabilitant les femmes par le devoir maternel vaillamment accompli (1) ; ils estimeront que pour atteindre un tel but des considérations budgétaires doivent peu peser dans la balance ; ils ne voudront point faire

qui veut élever son enfant *ne le peut pas* ». Ces paroles, tombant des lèvres d'un homme des plus expérimentés, sont frappées au coin de la plus scrupuleuse exactitude ; elles émanent d'un psychologue avisé : une femme, en effet, assez perverse pour n'éprouver aucun frémissement en déposant à l'Assistance publique le chérubin qu'elle a conçu, se condamne elle-même, elle proclame sa propre déchéance de mère. Comment remplirait-elle son devoir, si la société refusait de prendre sa place ? Ne vaut-il pas mieux, dans l'intérêt de ces pauvres petits sans défense, les recueillir que de les laisser entre les mains d'une créature sans cœur ? Au moins, malgré la cruauté de l'abandon, ces innocents échappent au martyrologe auquel ils étaient voués ; ils ne seront point honnis et battus ; ils sont préservés du vagabondage et du délaissement moral, encore pis que l'autre !

(2) Circulaire de M. Henri Monod, du 11 août 1888.

preuve de lésinerie, car leurs circonscriptions perdraient en natalité, en force et en population, par suite de leur calcul et de leur imprévoyance, plus qu'ils n'économiseraient au budget départemental.

En résumé, on ne saurait trop répéter que le secours temporaire à domicile est, suivant le jugement du conventionnel Maignet, le plus moral, le plus utile, le plus économique aussi : allaités ou élevés par leurs mères, les nourrissons possèdent des chances de survie que nul placement ne leur assure ; abrités sous l'aile maternelle, tendrement couvés, ils détiennent un brevet de longévité qu'aucune administration publique ne leur procurera jamais. La fille-mère, bonne, secourable, dévouée, mérite notre pitié ; elle a droit d'être aidée, protégée, réhabilitée : elle le mérite beaucoup pour son enfant, un peu pour elle-même, car elle a le plus souvent été entraînée dans sa chute par un complice impuni, le principal auteur responsable de la faute commise ; elle a péché par ignorance, par faiblesse ; elle est, somme toute, plus à plaindre qu'à blâmer ; son sort nous émeut surtout, parce qu'elle s'est libérée par la maternité, qu'elle expie dans la souffrance, et qu'elle est solidaire d'un être fragile, dont elle tient le sort entre ses mains : l'assistance qu'on lui prodigue sous cette forme sera, en définitive, le meilleur préservatif contre l'abandon.

Nous formulerons, en terminant, un vœu : c'est de voir généraliser les secours des premiers besoins, d'exiger une plus grande promptitude dans l'instruction des demandes, moins de formalisme et de

paperasseries, le paiement mensuel des mandats de secours, le cumul du secours avec la prime de légitimation accordée aux mères qui contractent mariage, un surcroît de surveillance des nourrissons, enfin le relèvement du taux de ces allocations : telles sont les principales réformes qu'il est du devoir des conseils généraux de réaliser d'urgence.

Nous venons de voir ce que la charité publique, officielle, a fait dans l'intérêt des jeunes mères : il est d'autres institutions, disséminées tant à Paris qu'en province, émanant de la charité privée, à l'étude desquelles nous consacrerons la fin de ce chapitre.

Ce sont les *crèches*. Les crèches sont des établissements qui facilitent aux mères le travail hors de leur domicile, en acceptant de se charger, pendant un certain nombre d'heures, de la garde de leurs enfants. Leur création remonte à 1850 : elle est due à un généreux philanthrope, M. Marbeau. Avant cette date, il existait bien des lieux, dits *salles d'asile*, qui recevaient, dans le même but, les enfants au-dessus de trois ans ; mais au-dessous de cet âge, ceux-ci ne trouvaient place nulle part. Les familles n'avaient alors que le choix entre trois solutions : le dépôt chez une gardeuse, l'envoi en nourrice, le délaissement à la maison, toutes trois aussi dangereuses les unes que les autres. Au contraire, le système des crèches, tout en étant très économique pour les mères, — puisqu'en échange du service qui leur est rendu, on ne leur demande qu'une modique rétribution (environ 20 ou 30 centimes) qui pèse peu sur le budget de l'ouvrier, — permet d'assurer à celles-ci, à elles,

comme à l'enfant d'ailleurs, des avantages incontestables : tranquillité complète d'un côté, sécurité absolue, diminution notable du sentiment de la responsabilité familiale ; bonne alimentation de l'autre, bonne hygiène, surveillance étroite, sollicitude désintéressée. La crèche rend donc au centuple ce qu'elle reçoit.

Une crèche ne peut s'ouvrir sans une autorisation du Préfet ; elle est soumise à des conditions d'hygiène et de surveillance médicales (1). Ces crèches sont alimentées par des souscriptions volontaires, par les subventions des municipalités, des départements, de l'état, par les allocations quotidiennes payées par les déposantes.

Malgré les innombrables services que de telles institutions peuvent rendre, on en a critiqué le but et les effets : on a dit qu'elles rompaient les liens de famille (2), qu'elles dégageaient la mère légitime du premier de ses devoirs (3). Nous croyons au contraire que ces reproches sont tout à fait injustifiés. Sans doute, la séparation, — d'ailleurs momentanée, — de la mère et de l'enfant est obligatoire ; mais à qui la faute, et comment l'éviter ? comment concilier la garde de l'enfant et la lutte pour la vie ? la domestique, l'ouvrière de manufacture, d'atelier, possèdent bien un intérieur, mais le malheur est qu'elles sont obligées de passer leurs journées au dehors, du matin jusqu'au soir.

(1) Décret du 15 mars 1862, règlement du 30 juin même année.

(2) Émile de Girardin, Hippolyte Carnot.

(3) Lepelletier d'Aulnay, rapporteur du Conseil de surveillance de l'Assistance publique.

Depuis que l'industrialisme grandissant a pris la femme pour en faire l'auxiliaire de la machine, les conditions d'existence de la famille ont été bouleversées ; aussi, combien justifiées les paroles et les plaintes de Michelet, dans son beau livre « Le Peuple », lorsqu'il y dit, faisant allusion aux progrès incessants de l'industrialisme : « Barbarie de notre Occident ! la femme n'a plus été comptée pour l'amour, le bonheur de l'homme, encore moins comme maternité et comme puissance de race, mais comme *ouvrière* ; *l'ouvrière*, mot impie, mot sordide qu'aucun langage n'eût jamais, qu'aucun temps n'aurait compris avant cet âge de fer, et qui balancerait, à lui tout seul, tous nos prétendus progrès ». Ce n'est point, sans doute, la crèche qui a engendré l'industrialisme ; mais en créant les crèches, on n'a point créé la nécessité qui éloigne les parents de leur domicile pour aller au travail : cette nécessité existait déjà ; l'enfant devrait donc en pâtir ! et faudrait-il préférer la surveillance affectueuse dont il est l'objet à la crèche, le délaissement absolu, ou, ce qui revient au même, le confier aux soins, combien rudimentaires et souvent dangereux, de vieillards débiles ou de frères insoucians ?

La création de crèches ne rencontre plus aujourd'hui d'adversaires : leur nécessité est reconnue de tous ; et l'on a pu dire, avec juste raison, que ces établissements sont des *écoles d'hygiène*, des *écoles de morale* et de *vertus sociales*, pour les mères qui leur confient leurs progénitures (1).

(1) Marbeau (fils du fondateur des crèches) au Congrès de l'Assistance à l'Exposition de 1889.

Il existe aujourd'hui, en France, 350 établissements de ce genre ; ce nombre augmente sans cesse, mais il est, à l'heure actuelle, encore insuffisant ; en effet, l'une des conditions que le règlement impose à la mère, quand elle dépose l'enfant, est de venir l'allaiter toutes les deux heures environ ; comment pourra-t-elle remplir son devoir, si la distance qui la sépare du lieu où elle travaille est trop considérable pour le lui permettre ? Il faut donc multiplier ces établissements, non pas seulement dans les villes, mais aussi dans les campagnes, car leur utilité s'impose aux cultivateurs comme aux ouvriers ; les municipalités ne doivent pas hésiter à voter les fonds nécessaires à leur extension ; l'État devra, de son côté, les aider dans cette tâche, en leur accordant de larges subventions ; de la sorte, les mères pourront utiliser elles-mêmes leurs secours d'allaitement, les allocations aux nourrices disparaissant dans une proportion correspondante, d'où une diminution notable des frais départementaux d'assistance.

Nous ferons toutefois à l'institution, non pas dans son principe, certes, mais dans son fonctionnement, quelques griefs que les faits justifient : beaucoup de ces établissements sont mal construits, mal aménagés ; certains pèchent par l'insuffisance des mesures de propreté, le défaut de surveillance médicale, leur insalubrité ; parfois les directrices, surveillantes et berceuses, n'offrent aucune garantie de connaissances techniques. C'est précisément contre ces défauts d'organisation et d'installation que le docteur Napias s'élevait récemment ; il importe d'y mettre un terme.

Nous ajouterons enfin, à propos des crèches, ce que nous avons dit à propos des secours préventifs : les filles-mères doivent être appelées à en bénéficier au même titre que les femmes légitimes : l'intérêt seul de l'enfant est en jeu ; cet intérêt est sacré, son existence précieuse : ne le sacrifions donc point à de vains préjugés, à des préoccupations d'ordre secondaire, qui dénotent une conception étroite et fausse de la bienfaisance, mais inclinons-nous, au contraire, avec compassion, avec bonté, avec respect, devant son infortune et son origine, d'où qu'elles viennent (1).

(1) Nous signalerons, à titre de simple indication, comme œuvres auxiliaires d'assistance maternelle *lato sensu*, une foule d'établissements, dus, comme les crèches, à l'initiative et à la charité privées ; ces établissements fonctionnent principalement à Paris, mais certains possèdent aussi des succursales en province ; ce sont : la Pouponnière (où des couveuses artificielles, employées notamment à l'usage des enfants nés avant terme, fonctionnent avec un plein succès), la Société d'allaitement maternel (qui a sauvé de la mort plus de 35.800 enfants), les Asiles temporaires, l'Œuvre des Consultations de nourrissons, la Maison maternelle, le Dépôt hospitalier, le Service des enfants en dépôt, l'Œuvre de la Chaussée-du-Maine, les Mutualités maternelles, l'Œuvre de la Goutte de lait, de création récente, l'Asile Ledru-Rollin, les Secours de convalescence (fondations Montyon Bettina de Rothschild) destinés notamment à être distribués à la sortie de l'hôpital ou de chez la sage-femme, et à permettre à la mère de ne pas rentrer les mains vides, de faire face immédiatement aux besoins les plus pressants, etc.

Lors de l'enquête de 1862, c'est-à-dire à une époque où la loi du 5 mai 1869 n'avait pas encore donné aux secours temporaires le caractère de dépenses obligatoires, 14.164 enfants seulement étaient, dans les divers départements, assistés de cette manière ; en 1890, leur nombre était de 41.326 ; en 1897, de 44.164.

CHAPITRE V

Enfants maltraités et moralement abandonnés.

(loi du 24 juillet 1889) (1)

Après avoir successivement étudié les déshérités que vise le décret du 19 janvier 1811, et ceux auxquels s'applique la loi de 1869, il nous reste encore à examiner une autre catégorie, la plus

(1) C'est à l'initiative de MM. Bérenger, Roussel, Dufaure et Jules Simon que nous devons cette loi bienfaisante; son élaboration et sa préparation furent assez longues. Le 27 janvier 1881, ces sénateurs déposèrent au Sénat un projet de loi sur les enfants maltraités et abandonnés (*Journal Officiel*, documents parlementaires, février 1881, p. 34), soumis à l'examen d'une commission, — en même temps qu'un autre projet du gouvernement du 8 décembre 1881 (*J. Officiel*, doc. parlem., 1881, p. 865); — ce projet fut l'objet d'un rapport de M. Roussel (*J. Officiel*, doc. parlem., 1883, p. 581 et s.) et fut voté au Sénat le 10 juillet 1883. Déposé à la Chambre le 27 du même mois, il fut examiné par une autre commission, avec M. Gerville-Réache pour rapporteur, dont le rapport fut déposé le 6 mai 1884; il devait être complété par un rapport supplémentaire du 29 janvier 1885 (proposition Couturier relative à la création d'une caisse de dotation du service des enfants assistés; *J. Officiel*, doc. parlem., novembre 1884, p. 86); repris en 1886, examiné par le Conseil d'État les 7, 28 juin et 19 juillet 1888 (rapports de MM. Courcelle-Seneuil et Brueyre; fascicules du Conseil supérieur de l'Assistance publique, nos 17 et 18), modifié par le gouvernement, il fut déposé à nouveau à la Chambre le 12 janvier 1889, voté par elle en seconde lecture le 25 mai (*J. Officiel*, doc. parlem., avril 1889, p. 1, 706 et s.), par le Sénat le 13 juillet et promulgué le 24 du même mois.

nombreuse peut-être et à coup sûr non moins intéressante : c'est celle des enfants moralement abandonnés, dont s'occupe la loi du 24 juillet 1889.

Nous nous proposons d'étudier, dans ce chapitre, les restrictions apportées par cette loi à la puissance paternelle, les cas de déchéance édictés par elle, les caractères de cette déchéance, ses effets, la restitution de la puissance paternelle, l'organisation de la tutelle ; nous dirons aussi quelques mots du dessaisissement, volontaire ou non, dont les parents sont l'objet, dans les cas prévus par la présente loi, ou déterminés par la jurisprudence, et dont parle le titre 2 de la loi de 1889. Nous verrons enfin si le législateur n'a pas laissé, dans ladite loi, de nombreuses lacunes, qu'il est de son devoir de combler rapidement.

Nécessité de l'intervention du législateur en faveur de cette classe d'enfants ; leur situation avant la loi de 1889.

Le décret de 1811 n'étend le bénéfice de l'assistance qu'aux enfants conduits à l'hospice par leurs parents indigents, ou à ceux dont les auteurs ont disparu ; l'expérience devait montrer que ce décret était insuffisant. En effet, il existe dans les grandes villes notamment, un nombre considérable d'enfants dont l'énumération est contenue dans les différents paragraphes des articles 1^{er} et 2^e de la loi de 1889, 4^e de la loi du 19 avril 1898, qui, à raison du délaissement *moral*, pour employer l'expression dont s'est servi le législateur, dont ils sont l'objet, constituent un

véritable danger pour la société. Parmi ces enfants, il en est qui ont leurs parents, mais ne sont soumis, de leur part, à aucune surveillance : les père et mère travaillent, en effet, du matin au soir, hors de leur maison ; les enfants en profitent pour se livrer, sous l'influence d'instincts pernicieux ou d'entraînements funestes, aux pires occupations : vol, mendicité, vagabondage, prostitution. Sont-ils arrêtés ? On les enferme, jusqu'à leur majorité, dans une maison de correction ; malheureusement, en l'état actuel des choses, le passage dans les maisons de correction, loin d'amender ceux qui sont l'objet de cette mesure d'assainissement moral, ne laisse bien souvent dans leurs âmes qu'une trace de rancœur, de rancune et d'aigreur ; beaucoup s'y pervertissent d'avantage au contact d'une société plus vicieuse encore. Les remet-on, au contraire, à leurs parents ? Ils retombent bientôt dans leurs premières fautes, retrouvent et rajeunissent leurs premières tares. Toutefois, il faut bien, hélas ! le reconnaître, — c'est à l'instigation même de leurs propres auteurs, au contact desquels ils se sont viciés, que ces petits êtres exercent parfois, et bien malgré eux, les métiers interlopes dont ils sont les émouvantes victimes : la plume se refuse à dépeindre toutes les hontes, toutes les ignominies dont certains êtres dénaturés, auxquels le nom de parents doit être refusé, nous donnent le répugnant spectacle et tous les sévices dont ils se rendent coupables : les tribunaux en savent quelque chose.

Dans tous les cas, qu'ils soient vicieux naturellement, ou qu'ils le deviennent par obligation ou

par entraînement, qu'ils soient eux-mêmes honnêtes, mais de famille indigne, ou vicieux quoique de parents honnêtes, mais insoucians ou faibles, la situation dans laquelle grandissaient ces enfants appelait une réglementation à la fois sévère et bienveillante dans leur intérêt même : il fallait les soustraire aux influences néfastes dont ils étaient l'objet, empêcher qu'ils ne devinssent un jour, — et c'est généralement ainsi qu'ils finissaient, — des criminels dangereux, les régénérer, et leur infuser une mentalité nouvelle ; il fallait, sans hésitation, fouler aux pieds les droits de la puissance paternelle, quand ces droits n'étaient plus exercés selon les lois de la nature ou de la morale, et substituer à l'autorité inefficace ou indigne du père de famille une autorité nouvelle, plus effective et plus morale : celle de la loi.

Avant 1889, la protection de ces enfants était insuffisante ; les seuls textes que nous trouvions, concernant la déchéance paternelle, sont en effet les articles 334 et 335 du code pénal, qui prévoient les cas d'excitation des mineurs à la débauche, et la loi du 7 décembre 1874, relative à la protection des enfants employés dans les professions ambulantes. Sans doute, la condamnation des parents pour un délit analogue à celui qui est visé par les articles précités entraînait bien, *ipso jure*, leur déchéance immédiate de toute tutelle curatelle, ou autres droits de garde, correction, jouissance légale, qui sont énumérés au titre IX, livre I, du code civil, et l'on peut dire en ce sens que leur victime se trouvait, de ce fait, juridiquement libérée ; mais

que dire des autres enfants, s'il en existait plusieurs ? Le code n'en parlait pas ; quelque indirectement atteints qu'ils fussent eux-mêmes, les auteurs incriminés conservaient à leur égard leur capacité juridique pleine et entière (1), et la jurisprudence, malgré tous ses efforts, parvenait difficilement à suppléer à l'illogique étroitesse de l'art. 335 ; tout ce qu'elle pouvait faire était de supprimer au père son droit de garde, sans plus ; encore fallait-il, pour en arriver là, recourir aux subtils raisonnements de la vieille théorie classique (2) qui consacre, dans l'intérêt exclusif de l'enfant, les droits de la puissance paternelle, et permet, par suite, aux tribunaux, d'intervenir toutes les fois que le père use de ses droits, contrairement à ces intérêts.

C'était, comme on le voit, notablement insuffisant ; mais cette insuffisance même de la législation n'était pas seule sujette à critiques ; s'agissait-il, en effet, d'enfants vicieux, que l'assistance publique ou des associations privées se chargeaient de recueillir ? Il fallait obtenir le consentement de leurs parents ! Ceux-ci, profitant des bénéfices illicites que leurs enfants dévergondés trouvaient dans de précoces habitudes et pratiques de rapine ou de mendicité, refusaient fréquemment le consentement sollicité, en dissimulant leur refus sous les couleurs de la plus affectueuse tendresse et le chagrin de la

(1) Demolombe : *De la puissance paternelle*, t. I, nos 360 et 361 ; — Carnot : *Commentaire du code pénal*, art. 335, n° 5 ; — Maquin, t. I, n° 302 ; — Aubry et Rau, t. VI, § 551, p. 93, texte et note 2 ; — Hue, t. III, n° 205.

(2) V. Demolombe, *op. citato*, t. VI, p. 277 et s.

séparation ! Consentaient-ils ? Ils trouvaient alors dans le secours qui leur était offert un ingénieux moyen de se libérer, pendant un certain temps, de lourdes charges, et s'empressaient de réclamer leurs progénitures dès qu'ils pensaient pouvoir en tirer quelque argent (1) ; et si, pour se prémunir contre cette éventualité, dont elle n'avait pas tardé à faire la triste expérience, l'Assistance publique prenait la précaution de faire signer aux parents, lors de la remise des enfants, l'engagement de payer une somme déterminée en cas de reprise et de réclamation prématurées, voire même de renonciations momentanées à leurs droits sur la personne de ces enfants, sa prudence n'était point davantage récompensée : la jurisprudence n'admettait pas, en effet, la possibilité d'aliéner la puissance paternelle ; quant aux engagements pécuniaires, aux dédits, aux clauses pénales, l'insolvabilité des souscripteurs en rendait le plus souvent l'exécution et la réalisation parfaitement vaines.

La loi du 7 décembre 1874, qui vise les enfants mineurs de seize ans confiés par leurs parents, gratuitement ou à prix d'argent, à des acrobates, charlatans, forains, ou autres gens sans aveu, ou qui sont employés par eux à la mendicité, partait, sans doute, d'un excellent principe ; malheureusement la déchéance était seulement facultative pour les tribunaux, qui n'avaient pas toujours le moyen d'acquérir la preuve du degré de perversion

(1) C'est ainsi qu'on voyait des pères de familles reprendre leurs filles, qui étaient en train de devenir d'honnêtes ouvrières, pour les livrer à la prostitution.

atteint par les parents ; en outre, cette loi ne contenait que des dispositions exceptionnelles, visant simplement des faits particuliers ; enfin, elle ne frappait que les parents dont les enfants étaient mineurs de seize ans.

Ces deux textes, ces deux lois laissaient d'ailleurs subsister des lacunes regrettables : les parents, disent-ils, seront, dans tels cas limitativement prévus et déterminés, déchus de la puissance paternelle. Soit ! Mais à qui cette puissance ira-t-elle ? C'est ce qu'on ne dit pas ! D'autre part, si l'article 335 du code pénal déclare priver le délinquant des droits à lui conférés sur la personne et les biens de l'enfant, tels qu'ils sont déterminés au livre I, titre IX du code civil, nous devons en conclure *a contrario* que tous les droits non prévus à ce titre restent en sa possession ; or, il en existe, de ces droits-là, ne fût-ce que celui de consentir au mariage, à l'adoption et à l'émancipation !

Il fallait donc une disposition nouvelle, qui permît de remédier à ces divers inconvénients, de combler ces lacunes : tel est précisément le but de la loi de 1889, au commentaire de laquelle nous nous proposons de consacrer plusieurs sections, et qui, avec celles des 22 mars 1841, 19 mai 1874, 28 mars 1882, 2 novembre 1892 et 19 avril 1898, révèle la vive sollicitude que le législateur n'a cessé de témoigner, dans la seconde moitié du siècle dernier, à la cause si intéressante de l'enfance.

SECTION I^{re}

De la déchéance de la puissance paternelle.

La loi de 1889 se subdivise en deux parties : la première a trait à la protection des enfants de parents indignes (titre I^{er}) ; ces enfants sont confiés à l'assistance publique, à la suite d'un jugement prononçant contre leurs auteurs la déchéance de la puissance paternelle ; nous l'étudierons dans le paragraphe premier ; — la deuxième s'occupe des enfants dont les parents, sans être indignes, ne peuvent ou ne veulent surveiller l'éducation ; les droits de ces derniers sont alors délégués (mais c'est une faculté pour les tribunaux) en tout ou en partie à l'assistance publique ou aux sociétés de bienfaisance qui veulent bien se charger de l'éducation de ces mêmes enfants, que leur admission ait lieu avec ou sans l'intervention des parents (titre II). Cette seconde division fera l'objet d'un autre paragraphe.

§ I^{er}. — *Dans quels cas la déchéance est prononcée.*

A) CAS DE DÉCHÉANCE OBLIGATOIRE. — Ils sont au nombre de quatre ; les parents perdent la puissance paternelle :

1^o *Si les père et mère sont condamnés par application du § 2 de l'art. 334 du code pénal*

(c'est-à-dire pour avoir excité, favorisé ou facilité la prostitution ou la corruption d'un ou de plusieurs enfants). Il est à remarquer que, tandis que l'art. 335 maintient implicitement les droits de puissance paternelle de l'auteur condamné vis-à-vis des autres enfants, ce texte déclare que la déchéance s'applique à tous les *enfants et descendants*, sans exception.

2° S'ils sont condamnés soit comme auteurs, co-auteurs ou complices d'un CRIME commis sur la personne d'un ou plusieurs de leurs enfants, soit comme co-auteurs ou complices d'un crime commis par un ou plusieurs de leurs enfants.

Il résulte des termes mêmes de ce paragraphe qu'une seule condamnation au grand criminel entraîne la déchéance, et que les tribunaux devront, pour la prononcer, s'attacher exclusivement au caractère de l'incrimination, d'après la peine inscrite dans la loi comme lui étant applicable selon les caractères constitutifs reconnus par les juges ; la déchéance sera encourue, sauf le cas où le fait poursuivi comme crime a dégénéré en délit au cours de l'instance, alors même que l'admission d'une excuse légale ou de circonstances atténuantes, aurait fait prononcer une simple peine correctionnelle par la Cour d'assises (V. à ce sujet Planiol : *Droit civil*, t. I, n° 2492, note 2 ; de Loynes, note sous cassation, 8 mars 1890, D., 90-1-233 ; Bourcart, note sous cassation, 8 mars 90, S. 91-1-281). Une solution analogue s'impose, même quand l'enfant est victime, non pas seulement au point de vue matériel, mais moral, d'un crime

commis sur sa personne par l'un de ses auteurs, et ce côté moral apparaîtra quand, en concourant avec lui à la perpétration d'un crime, cet auteur a contribué directement à la perversion de l'enfant ; peu importe que celui-ci ait une responsabilité personnelle : fût-il acquitté comme ayant agis sans discernement, la déchéance frapperait quand même le père.

3° S'ils sont condamnés DEUX FOIS comme auteurs, co-auteurs ou complices d'un DÉLIT commis sur la personne d'un ou plusieurs de leurs enfants.

Nous devons faire ici une remarque importante : la déchéance est prononcée quand l'auteur est complice d'un *crime* commis par l'enfant ; elle ne l'est pas quand il s'agit d'un *délit* ; on s'explique très bien qu'il faille, dans le § 3, la condition de la récidive pour entraîner la déchéance, puisqu'il s'agit d'une faute moins grave ; mais ce qui étonne c'est que le législateur déclare déchu le père complice d'un seul crime commis par l'enfant, alors qu'il n'adopte pas la même solution quand il s'agit d'un seul délit ; pourquoi ? Inconséquence bizarre ! Dira-t-on que la faute, en soi, est, ici encore, moins grave ? Peut-être ! Mais la responsabilité du père n'est-elle point la même dans les deux cas ? Sa coopération, sa complicité n'ont-elles pas contribué pour beaucoup, sinon totalement, à la perpétration d'un acte commis par un être souvent inconscient ? Bien mieux ! Si nous rapprochons l'art. 1^{er}, § 3, de l'art. 2, § 5, nous voyons que jamais le père ne sera déchu lorsqu'il prête son concours à l'enfant pour commettre *un seul* délit, et qu'il *pourra l'être*

quand l'enfant, ayant agi seul, aura été placé, à raison de son jeune âge, dans une maison de correction !

Deux condamnations suffisent donc pour entraîner la déchéance, sous cette réserve toutefois que, d'une part, la première soit devenue définitive avant l'accomplissement du second délit, et que, d'autre part, elle n'ait pas été rétroactivement effacée par l'expiration du délai de 5 ans, sans condamnation nouvelle à *l'emprisonnement* prévue par la loi du 26 mars 1891 ; mais qu'arrivera-t-il si la première condamnation à une peine de prison ayant été prononcée avec sursis, et le délai de 5 ans ne s'étant pas écoulé, intervient une seconde condamnation qui, n'entraînant pas l'emprisonnement, n'interrompt pas, par suite, le sursis accordé par la première ? La déchéance s'applique-t-elle ? Oui, incontestablement, car en vertu de l'art. 2 de la loi du 26 mars 1891, les peines accessoires et les incapacités résultant de la première condamnation ne bénéficient pas du sursis.

4° S'ils sont condamnés deux fois pour excitation habituelle de mineurs à la débauche.

Cet article apporte une amélioration notable, et que la logique et la morale réclamaient, au système du code pénal qui ne prononçait la déchéance qu'autant qu'il s'agissait des enfants mêmes du délinquant. « Il est en effet difficile de concevoir, disait M. Brueyre, que les père et mère puissent diriger convenablement l'éducation de leurs enfants, et pratiquer habituellement l'excitation des mineurs à la débauche. »

La déchéance obligatoire résulte ici de deux condamnations ; il faut la récidive pour qu'elle puisse être prononcée ; nous verrons avec l'art. 2 que le tribunal peut, néanmoins, dès la première condamnation, prononcer la déchéance facultative.

Nous remarquerons que la base même de la déchéance se trouve dans la condamnation contre les parents ; nous en tirerons cette conséquence que si aucune condamnation n'est intervenue (prescription de l'action publique) ou si, étant intervenue, elle se trouve ensuite effacée (réhabilitation, amnistie), la déchéance ne s'applique pas ; mais elle subsisterait si le condamné ou le délinquant avait été simplement grâcié. *Quid* si la peine prononcée consiste en une amende ? Y a-t-il lieu à déchéance ? Il nous semble que le doute n'est point possible, le législateur s'attachant simplement à la nature de l'incrimination.

Tels sont les cas, limitatifs, de déchéance obligatoire ; examinons maintenant ceux où la déchéance n'est que facultative.

B) CAS DE DÉCHÉANCE FACULTATIVE. — En sont passibles :

1° *Les père et mère condamnés aux travaux forcés à perpétuité ou à temps, ou à la réclusion, comme auteurs, co-auteurs ou complices d'un crime autre que ceux prévus par les art. 86 à 101 du code pénal.*

Les crimes politiques, que visent les articles en question, ne sauraient transformer *ipso facto* le plus ardent des conspirateurs en un mauvais père

de famille, et l'on conçoit très bien la réserve que le code a cru devoir garder sur ce point. Il est à remarquer que ce paragraphe de l'art. 2 ne dit rien de la peine de mort; la solution ne saurait être douteuse : la loi ne s'attache pas au titre de l'incrimination, mais à la nature de la peine prononcée, et comme nous sommes ici en matière pénale, c'est-à-dire d'interprétation restrictive, on ne doit pas, à notre avis, attacher la déchéance à la peine de mort, fût-elle commuée en travaux forcés. A l'inverse, la privation de la puissance paternelle, quelque étrange que puisse paraître cette solution, subsisterait, croyons-nous, à l'encontre d'un condamné à la réclusion, eût-il obtenu sa grâce ou une commutation de peine; il eût été désirable que ce texte, qui vise évidemment les peines très longues, et protège le mineur moins contre le délit lui-même que contre l'abandon dont ce mineur est ensuite l'objet, prît soin d'énumérer, à la suite de semblables condamnations, tous les cas dans lesquels, vu la durée de la peine prononcée, la déchéance pourrait avoir lieu.

2° Les père et mère condamnés deux fois pour un des faits suivants : séquestration, suppression, exposition ou abandon d'enfants, ou pour vagabondage.

Nous remarquerons, à propos de ce paragraphe, que les faits qu'il vise sont qualifiés crimes ou délits, suivant les circonstances dans lesquelles ils ont été produits; ainsi, aux termes de l'art. 342 du code pénal, la séquestration devient crime quand elle dépasse un mois; l'exposition d'enfant en prend

également tous les caractères quand elle a entraîné la mutilation ou la mort de l'enfant (art. 351) ; de même encore la suppression, si elle a porté sur un enfant ayant notoirement vécu, est punie de la réclusion (art. 345). Donc les faits visés dans ce § 2, peuvent, suivant les cas, être punis de peines criminelles ou correctionnelles, exception faite pour le vagabondage, et il résulte du rapprochement des §§ 2 de l'art. 2, 2 et 3 de l'art. 1, et 1 de l'art. 2, que la déchéance s'impose si le fait commis la première fois sur l'enfant est un crime, n'est facultative la seconde fois si ce fait est un délit (la première fois en effet il y a eu peine criminelle, et la seconde peine correctionnelle) (D., 1890-1-233). Que dire du vagabondage ? Le législateur l'admet, lorsqu'il existe à l'état de récidive, comme cause de déchéance, car sa répétition fait alors présumer l'abandon ; seront donc seuls frappés de la déchéance les vagabonds invétérés et de profession ; il a voulu ainsi préserver l'enfant de la contagion de l'exemple, mais il n'a rien dit du vol, de l'outrage public à la pudeur, de l'abus de confiance, de la mendicité, de l'adultère : c'est évidemment là une lacune des plus regrettables, car de tels faits sont, à coup sûr, aussi dangereux, sinon plus, que les premiers, pour la moralité de l'enfant.

L'interprétation de ce § 2 a donné lieu, en 1890, à une difficulté sérieuse, qui dut être tranchée par la cour de cassation : la cour d'assises de la Drôme, ayant à juger une mère reconnue coupable de suppression d'un enfant né vivant, maintint à cette femme la puissance maternelle, bien qu'elle l'eût

condamnée à 5 ans de réclusion : elle partait en effet de ce principe — que nous croyons erroné, — que la loi ne s'occupant pas, dans le § 2 de l'art. 2, de la qualification à donner aux faits qui y sont visés, et le fait poursuivi rentrant dans les termes généraux de ce paragraphe, la déchéance était dès lors facultative et ne pouvait, par suite, être prononcée qu'après deux condamnations. Le Procureur général de la cour de cassation, saisi par le Garde des sceaux, estimant au contraire qu'il y avait crime et que l'art. 1, § 2 s'appliquait, soumit la question à la cour suprême qui, dans un arrêt du 8 mars 1890, annula la décision de la cour d'assises en tant qu'elle maintenait à l'accusé la puissance paternelle (V. Dalloz, 1890-1-233 et s. 91-1-381, avec la lettre du Garde des sceaux au Procureur et le réquisitoire de celui-ci).

Nous avons vu, en étudiant les cas de déchéance obligatoire, que l'art. 1, § 3 envisage les délits commis par les parents sur la personne de leurs enfants ; or, l'art. 2, § 2 ne semble-t-il pas viser les mêmes actes ? n'y aurait-il pas là double emploi ? Ce qui crée la difficulté, c'est que cet article emploie le mot *faits* au lieu du mot *délits* ; aussi, pour éviter toute contradiction, a-t-on prétendu que, tandis que l'art. 1 § 3 exigeait, pour entraîner la déchéance obligatoire, des liens de parenté entre l'auteur et la victime, l'art. 2, § 2 n'impliquait pas de tels rapports : d'où un double crime de suppression, par exemple, n'entraînerait qu'une déchéance facultative, comme un simple délit, s'il était commis au préjudice d'enfants étrangers au

condamné (V. de Loynes, note sous cassation 8 mars 1890). Mais cette opinion qui, en somme, peut-être soutenue, paraît en contradiction avec les travaux préparatoires de la loi et le rapport de M. Brueyre au Conseil supérieur de l'assistance publique.

Une autre difficulté est née à l'occasion de l'interprétation de ce même paragraphe de l'art. 2 : la loi parle de deux condamnations pour l'un des faits prévus à ce paragraphe ; mais faut-il que ces deux condamnations soient de même nature, ou suffit-il de deux faits quelconques, parmi ceux qu'elle y énumère ? En d'autres termes, si une première condamnation est intervenue pour suppression d'enfant, faudra-t-il que la seconde vise également une nouvelle suppression, ou bien pourra-t-elle s'appliquer indistinctement à un fait d'abandon, d'exposition, de séquestration ou de vagabondage ? L'opinion dominante est que, en présence du silence de la loi, la déchéance est toujours possible dès lors qu'il y a deux condamnations prononcées pour délit, que ces délits soient semblables ou différents (V. sur ce point Nilles : *Déchéance de la puissance paternelle*, n° 76 ; Taudière : *Traité de la puissance paternelle*, p. 330 ; Guény : *De la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés*, p. 54).

3° *Les père et mère condamnés par application de l'art. 2, § 2 de la loi du 23 janvier 1873, ou des articles 1, 2 et 3 de la loi du 7 décembre 1874.*

Il résulte de ce texte que la déchéance devient possible pour un individu qui, après avoir été

condamné deux fois en un an pour ivresse en simple police, et une troisième fois pour récidive dans le même délai par le tribunal correctionnel, encourt une quatrième condamnation pour le même motif et dans le même laps de temps. — Quant à la loi sur la protection des enfants employés dans les professions ambulantes, la loi de 1889 ne fait guère que la sanctionner ; elle élargit toutefois le pouvoir des tribunaux en attachant la déchéance facultative à l'article 1 de la loi de 1874, alors qu'avant 1889 cette déchéance ne pouvait être édictée que par les art. 2 et 3 de ladite loi.

4° Les père et mère condamnés une première fois pour excitation de mineurs à la débauche.

Nous avons déjà vu (art. 1, § 4) que la récidive en cette matière entraîne de plein droit la privation de la puissance paternelle. Il résulte de ce texte que trois hypothèses sont possibles :

1° La victime est unie à l'auteur du délit par des liens de parenté : la déchéance est alors obligatoire dès la première condamnation (art 1, § 1) ; 2° s'il y a condamnation pour excitation de mineurs à la débauche vis-à-vis de mineurs qui ne sont pas les enfants des auteurs du délit, la déchéance est facultative (art. 2, § 4) ; 3° enfin la déchéance est obligatoire s'il y a récidive dans le cas précédent (art. 1, § 4).

5° Les père et mère dont les enfants ont été conduits dans une maison de correction, par application de l'art. 66 du code pénal.

Remarquons qu'ici, comme sous le numéro sui-

vant, la déchéance intervient sans qu'aucune condamnation ait été prononcée contre les parents. Cette addition, destinée à compléter les dispositions de l'art. 66 a pour but d'empêcher que l'enfant ne retombe, à l'expiration de sa détention, sous l'autorité paternelle ; le législateur présume, en effet, que les parents ont, bien souvent, une large part de responsabilité, sinon effective, au moins morale, dans les délits commis par l'enfant, et tient à les préserver, jusqu'à sa majorité, du contact de ses parents ; on peut toutefois se demander si la promiscuité de la clientèle vicieuse des maisons de correction n'est pas plus dangereuse encore. L'enfant est-il libéré avant 21 ans ? Dans ce cas encore il sera placé sous le patronage de l'assistance publique (1).

6° En dehors de toute condamnation, les père et mère qui, par leur ivrognerie habituelle, leur inconduite notoire et scandaleuse, ou par de mauvais traitements, compromettent soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants.

Ce paragraphe édicte la déchéance en dehors de toute condamnation ; cette solution n'a triomphé que grâce à l'énergie du gouvernement (le conseil d'Etat soutenait en effet que l'ivrognerie, même habituelle, n'était pas assez grave pour entraîner la déchéance). Le législateur a donné aux tribunaux pleins pouvoirs de décider si les habitudes déplorables des parents se renouvelaient d'une façon suffisamment

(1) Art. 19, loi du 5 août 1850, sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus.

fréquente pour mettre en péril la moralité de l'enfant. Cette innovation était-elle nécessaire ? Incontestablement, car la loi du 23 janvier 1873, dont nous avons déjà parlé sous le § 3, n'autorisait la déchéance qu'au bout de quatre condamnations pour ivrognerie, et l'on peut être un alcoolique invétéré, même des plus dangereux, sans avoir jamais été l'objet d'aucune répression pénale : c'est donc une question de fait.

Ce § 6 parle également de l'*inconduite notoire et scandaleuse* et des *mauvais traitements* des parents. En ce qui concerne l'inconduite, elle doit être *notoire*, c'est-à-dire connue du public ; il a été jugé que le concubinage n'est pas un cas de déchéance (1).

Que dire des *mauvais traitements* ? Faut-il entendre par là, et exclusivement, des coups et blessures ? Non ; ce serait donner à cette partie de l'art. 2 une interprétation par trop restrictive. Les tribunaux sont seuls juges de la question ; toutefois, nous pouvons poser comme certain, et de jurisprudence ferme, que le terme de mauvais traitements est susceptible de recevoir la signification que le législateur attribue aux mots excès et sévices, contenus dans l'art. 231, au titre du divorce. Des décisions d'espèces les plus diverses et les plus intéressantes d'ailleurs ont été rendues depuis 1889, par les tribunaux, en application de ce paragraphe (Voir notamment Riom, 9 mai 1893, D., 94-21-44 ; — Paris, 8 août, 1893, D. 1894-2-101 ; Grenoble,

(1) D., 1894-2-201. — Nous rappellerons que l'art. 444 code civ. exclut de la tutelle des individus dont l'inconduite est telle (Cassation, 15 mars 1864).

13 juillet, 1892, D., 93-2-267) (1). Ajoutons, pour terminer, qu'en matière d'indignité, et dans les cas prévus par le § 6 de l'art. 2, le ministère public n'agira que très rarement; il laissera de préférence toute initiative aux parents de l'indigne, car « il n'appartient pas aux magistrats d'ouvrir des investigations sur la vie privée de leurs concitoyens, ni d'exercer sur eux une sorte de censure morale ». (Circulaire du Ministre de la justice du 24 septembre 1889).

Tels sont les cas de déchéance obligatoire ou facultative édictés par la loi de 1889; il est permis de se demander si, abstraction faite du pouvoir souverain d'appréciation que la loi laisse aux magistrats, au moins dans certains cas déterminés, tels que le § 6 de l'art. 2, ceux-ci peuvent, même aujourd'hui, donner plus d'extension encore à la loi, et limiter d'autre façon la puissance paternelle, s'ils peuvent la restreindre ou la modifier. La jurisprudence, sur ce point, est divisée; toutefois, la majorité des tribunaux incline à penser qu'ils ne peuvent

(1) Notons que la loi n'emploie, dans l'art. 2, que la dénomination de père et mère; *quid* des ascendants? il semble que logiquement ils puissent être passibles de la déchéance facultative; légalement, non, les cas énumérés par la loi étant strictement limitatifs. *Quid* si le père existe, mais délaisse sa femme et ses enfants, et que ces derniers soient maltraités par elle? Elle n'a point la puissance paternelle, et cependant ne peut-elle pas tomber sous le coup de la loi? Oui, car elle est appelée à l'exercer plus tard, à la mort du mari. D'ailleurs, elle a des droits actuels sur l'enfant (garde de fait, consentement au mariage, à l'adoption, tutelle officieuse, acceptation de donations faites à l'enfant).— La même solution semble s'imposer, s'il s'agit d'une mère divorcée à laquelle les enfants ont été confiés.

(Voir sur ces deux hypothèses: Seine, 10 février 1894, affaire Duveau, D., 94-2-268; S., 1895-2-114; D., 94-2-265).

désormais prononcer qu'une déchéance totale (1).

Que devons-nous penser de cette opinion ? Qu'elle est sujette à critique. Ses partisans soutiennent que si, avant 1889, les tribunaux pouvaient limiter dans leurs attributs les droits du père sur l'enfant (2),

(1) Poitiers, 21 juillet 1890 (S., 91-2-17) ; St-Quentin, 27 décembre 1889 (S., 91-2-19) ; Toulouse, 3 juillet 1890 ; Agen, 6 novembre 1889 ; Ville-neuve-sur-Lot, 25 novembre 1893 (D., 94-4-395) ; Paris, 24 juin 1892, (D., 93-2-81) et 15 décembre 1898 (D., 99-2-57) ; Rennes, 5 décembre 1901 (S., 1902-2-16). Cass., (D., 1892-1-70) ; voir toutefois cass., 28 juillet 1891.— Voir sur cette importante question : Hue, t. III, n^{os} 215 et s. ; Taudière : *Les droits du père légitime*, p. 59 ; *Traité de la puissance paternelle*, p. 418 et s. ; Nourrisson : *Étude critique sur la puissance paternelle*, p. 178 et s. ; notes de de Loynes, sous cass., 8 mars 1890 (D., 90-1-233) ; sous Poitiers, 21 juillet 90 (D., 91-2-17) ; sous Rennes, 18 septembre 1894 (D., 94-2-393).— La Cour de Paris, visant, dans les arrêts précités, le cas où grands-parents et parents étaient en conflit, non quant au droit de visite, mais quant au droit de garde de l'enfant, décide que la loi du 24 juillet 1889, en réglementant la déchéance de la puissance paternelle, et en spécifiant les cas dans lesquels la déchéance totale et absolue de cette puissance peut être prononcée, a enlevé aux tribunaux le droit de prononcer la déchéance partielle, en enlevant au père ou à la mère l'un des attributs de la puissance paternelle, telle que la garde des enfants (Paris, 15 décembre 1898, précité).

(2) Avant la loi de 1889, le législateur n'avait pas prévu la déchéance totale ; il n'avait pas non plus, si ce n'est dans des cas tout à fait exceptionnels, organisé, à côté du père investi de la puissance, un pouvoir compensateur, un contrôle quelconque ; à s'en tenir au code civil, les tribunaux, pas plus d'ailleurs que la mère, la famille ou la société, n'avaient qualité pour surveiller l'accomplissement, par le père, de ses obligations envers ses enfants (Merlin : *Répertoire*, v^o *Éducation*, § 1, et v^o *Puissance paternelle*, section III, § 1 ; Nouveau Denisart, v^o *Éducation*, t. III, n^o 41 ; t. IV, n^{os} 291, 292 ; t. V, n^o 199 ; Planiol, t. I, n^{os} 2432, 2437, 2481 ; Baudry-Lacantinerie, t. I, n^o 561). La puissance paternelle, institution d'ordre public, ne pouvait en soi et dans son ensemble, être enlevée aux parents par décision de justice, sauf dans les cas prévus par les art. 334 et 335 du code pénal, et la loi du 7 décembre 1874 (cass., 3 mars 1856, D., 56-1-290 ; 27 janvier 1879, S., 79-1-464).

Néanmoins, bien que n'étant pas juridiquement établie dans l'intérêt exclusif de l'enfant, les tribunaux estimaient que la puissance pater-

c'est qu'il n'y avait pas alors de loi qui leur traçât sur ce point de règles précises, et qu'ils jouissaient, par suite, d'une certaine latitude à cet égard, mais que le législateur, en en ayant rédigé une, en 1889, les magistrats doivent dès lors l'appliquer aveuglément, sans s'en écarter; or, disent-ils, la déchéance que prononce la loi est, quand elle l'impose, une déchéance totale; la preuve, on la trouve dans ce fait: lors de la discussion d'un projet primitif, on avait admis que, dans les hypothèses de déchéance facultative, cette déchéance pourrait n'être que partielle;

nelle devait constituer à son égard un pouvoir de protection; ils pensaient qu'il n'était pas possible que l'exercice en demeurât sans contrôle, et qu'il ne fût pas permis d'enlever à un titulaire indigne, sinon le droit dans son intégralité, du moins quelques attributs de ce droit. Aussi, prenant en mains la défense de l'enfant et s'appuyant d'ailleurs sur la vieille théorie du droit coutumier qui n'établissait le droit de garde et de correction que dans l'intérêt de celui-ci, la jurisprudence s'était-elle arrogé un droit de contrôle général sur l'exercice de la puissance paternelle (Demolombe, t. IV, p. 360 et s.; Aubry et Rau, t. VII, p. 550, texte et note 22). Aussi n'hésitait-elle pas à enlever la garde et la surveillance à un père destitué de la tutelle pour inconduite notoire (cass., 3 mars 1856, précité; 15 mars 1864, 27 janvier 1879). Elle allait encore plus loin et déclarait que, en dehors même de tous excès, sévices et abus, les parents pouvaient se voir retirer la garde et l'éducation des enfants, lorsqu'ils n'entouraient pas ces derniers des soins réclamés par leur santé délicate, par leur éducation physique et morale (trib. Seine, 15 décembre 1869, affaire Compagnet; Paris, 27 juillet 1875, et cass., 2 août 1876, affaire Lesueur). La doctrine, soit qu'elle ait essayé d'étayer cette pratique assez arbitraire sur des textes hypothétiques, soit qu'elle en ait constaté l'impérieuse nécessité, en présence des abus intolérables qui se produisaient, approuvait volontiers cette distinction entre la privation de l'exercice du droit et du droit lui-même (V. Marcadé, t. II, nos 135, 244, 283; Demolombe, t. VI, nos 367 et s., 398, 401; Aubry et Rau, t. VI, § 550, p. 82, texte et note 24; § 551, p. 94, notes 5 et 6; p. 95, note 14; Planiol, t. I, nos 2481; Hue, t. III, n° 214; Bourcart, *France judiciaire*, t. VII, p. 497 et s.; t. XVI, p. 135; Boistel, p. 214 et s.).

sur les observations du conseil d'État, cette idée fut abandonnée (*Journal Officiel*, session extraordinaire de 1888, annexes ch. p. 725 et s.) ; c'est donc que la loi, dit-on, a entendu refuser la faculté de diviser les attributs de la puissance paternelle !

En réalité, il y aurait beaucoup à dire là-dessus ; nous nous contenterons de faire simplement remarquer que la loi de 1889 n'a pas eu du tout pour but, comme d'aucuns le prétendent, d'opérer une révolution complète dans les « distinctions que les tribunaux avaient antérieurement plus ou moins arbitrairement créées. » Elle a seulement voulu, à notre avis, étendre davantage leur droit d'intervention. La jurisprudence antérieure à 1889 admettait la limitation ; la loi de 1889 va plus loin encore : elle permet de prononcer la déchéance, en en déterminant simplement les cas d'application. Où donc est la contradiction ? Si la déchéance radicale et complète peut être prononcée, n'en doit-on point conclure que les juges peuvent, *a fortiori*, édicter des mesures moins graves, et en varier l'étendue suivant les circonstances. Les travaux préparatoires semblent d'ailleurs favorables, en général, à cette interprétation (Rapport de M. Roussel au Sénat, 1883 ; de Pradines, à la première sous-commission de la chancellerie, et Gerville-Réache à la Chambre, en 1889). La loi, d'ailleurs, reste étrangère à tout ce qui n'est pas déchéance, totale ou partielle ; or, délimiter l'autorité du père de famille, ce n'est pas prononcer une déchéance, même partielle, de la puissance paternelle. « Sans doute, il pourra se faire que la conduite des parents soit telle qu'on ne puisse

protéger efficacement l'enfant, qu'en leur enlevant, en fait, la garde de celui-ci, sans d'ailleurs leur refuser le droit de surveillance et d'éducation qu'ils conservent ; mais dans ce cas extrême, le seul, peut-être, où le texte de la loi de 1889 peut occasionner quelque hésitation, on ne dénie pas au père le principe de son droit ; on prend des mesures qui ont toujours un caractère provisoire, et qu'il pourra faire cesser en s'amendant ; il n'y a donc pas, même alors, destitution du père quant à l'un des droits compris dans la puissance paternelle ; il n'y a qu'une mesure jugée nécessaire par des abus dont il s'est rendu coupable. » (Didier, Étude sur la loi du 24 juillet 1889, dans le *Droit* du 31 décembre 1890, et 1^{er} janvier 1891 ; Testaud, *Revue critique* : 1891, p. 16 et s. ; Charmont, *Revue critique*, 1891 p. 156 et s. ; Planiol, t. I, n° 2506 ; Naquet : *Note sous Aix*, 21 novembre 1890, § 91, 2, 25.)

La jurisprudence actuelle ne contient aucune infirmation de la jurisprudence ancienne, qui, s'appuyant sur le droit coutumier, sur le code, estimait que les droits conférés au père par la loi civile lui étaient attribués dans l'intérêt de l'enfant, et que lorsqu'il agissait contrairement aux intérêts de celui-ci, il ne se conformait plus au vœu de la loi. Or, nous ne voyons pas que, soit dans les travaux préparatoires, soit à aucun autre moment, il ait été question de bouleverser les principes et la base de notre droit privé en cette matière. Oui ou non, l'autorité des parents doit-elle toujours s'exercer dans l'intérêt exclusif de l'enfant ? Les art. 302 et 444, le pouvoir que le code donne aux tribunaux de prendre

toutes mesures utiles, en matière de séparation de corps ou de divorce, dans l'intérêt des enfants, n'existent-ils pas toujours ? L'art. 730 ne permet-il pas au père ou à la mère indignes, tout en perdant leur droit à l'usufruit légal, de conserver sinon la jouissance, du moins l'exercice de la puissance paternelle ? La loi de 1899, dans son art. 20, ne dit-elle pas elle-même que ceux qui ont recueilli un enfant abandonné peuvent obtenir du tribunal que tout ou partie des droits de puissance paternelle leur soit confié, et n'est-ce point là précisément la réponse à faire à l'objection que les partisans de la doctrine adverse déclarent trouver dans le refus (signalé plus haut) par le Conseil d'État, d'admettre toute déchéance partielle ? Car enfin, si l'administration peut obtenir la délégation totale ou partielle, des droits de puissance paternelle, quand il s'agit d'un abandonné, comment lui refuser l'exercice et la délégation de ces mêmes droits lorsqu'il s'agit pour elle de soustraire l'enfant au contact des siens ?

La vérité est que, — nous venons de le démontrer, — la loi de 1889 n'a pas condamné la jurisprudence antérieure, n'a pas voulu exclure la possibilité de diviser les attributs de la puissance paternelle ; elle est au contraire un progrès ; elle a voulu améliorer la condition des jeunes victimes dont elle prend la défense, et non l'empirer ; ce serait pourtant à ce résultat qu'elle aboutirait si nous admettions la théorie contraire : obliger les tribunaux à prononcer invariablement la déchéance, ou à maintenir la puissance paternelle sans que leur initiative

puisse prendre un moyen terme, serait soustraire à leur sanction une foule de cas où la santé, la moralité, la sécurité de l'enfant sont en jeu, sans l'être cependant d'une façon tellement grave que la déchéance dût s'imposer inéluctablement. Est-ce à dire que dans ces cas, si nombreux (1), les tribunaux resteront désarmés? Autant vaudrait avouer qu'une loi faite pour étendre le pouvoir de contrôle et fortifier l'action tutélaire des tribunaux aboutit en définitive à enlever aux enfants une protection qu'ils avaient avant 1889, et à renoncer à confier provisoirement à l'assistance publique ou aux sociétés privées de bienfaisance la garde de certains enfants, par crainte de voir les tribunaux imposer la restitution d'office, faute de pouvoir déclarer l'indignité (2).

(1) En particulier, en matière d'abus de la puissance paternelle, le Conseil d'État avait proposé de substituer aux mots « mauvais traitements » ceux « d'abus graves », qui permettaient de prononcer la déchéance dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant l'exigeait. Cette proposition fut sans doute repoussée, mais ce n'est pas une raison pour conclure que l'art. 2, § 6, ait une portée générale.— L'un de ces cas d'abus nous est révélé par un arrêt de la cour de Toulouse, du 3 juillet 1890 : un médecin, jouissant d'une certaine renommée professionnelle, maltraitait ses enfants ; le tribunal refusa néanmoins de prononcer la déchéance, afin de ne point briser sa carrière ; il eût été plus simple de se borner, en l'espèce, à lui retirer son droit de garde ; mais le tribunal avait estimé que la loi ne le lui permettait pas.— De même, un homme veuf avec enfants se remarie ; la marâtre maltraite ceux-ci ; avec la loi de 1889, il sera impossible d'en confier la garde à l'ascendant qui la réclame, car la déchéance ne saurait être prononcée dans ce cas, et cependant, qui souffre de cet état de choses ? Les innocentes victimes de la brutalité d'une belle-mère !

(2) Nous devons faire remarquer que la loi du 24 juillet 1889 a été modifiée par celle du 19 avril 1898 qui, dans son art. 4, crée un nouveau moyen d'éviter la déchéance de la puissance paternelle dans tous les cas où cette déchéance n'est que facultative, et permet aux juges

§ II. — *Procédure de la déchéance.*

Les formes en sont déterminées par les art. 3, 4, 5, 6 et 7 de la loi.

A) TRIBUNAL COMPÉTENT. — C'est, conformément à l'art. 59 du code de procédure, celui du domicile ou de la résidence du père ou de la mère ; mais quel tribunal ? Le tribunal civil et le tribunal répressif sont tous deux compétents, mais d'après certaines distinctions. S'agit-il d'un cas de déchéance obligatoire ? Celle-ci n'a pas besoin d'être prononcée ; elle résulte, *ipso jure*, du jugement de condamnation. S'agit-il d'un cas de déchéance facultative ? Alors, de deux choses l'une : ou bien le tribunal répressif l'a prononcée, accessoirement à la condamnation, et alors tout est réglé (1) ; ou bien il n'a rien

de ne restreindre la puissance paternelle que dans la mesure nécessaire à l'intérêt de l'enfant, c'est-à-dire en privant seulement les parents du droit de garde. Nous commenterons cet article *infra* (§ IV, section II, du chapitre V). Cette loi a pour but de remédier, au moins en partie, aux inconvénients que présentait, dans son application, la loi de 1889, qui consacrait le principe de l'indivisibilité de la puissance paternelle. Aussi les tribunaux reculent-ils devant la nécessité de prononcer la déchéance en bloc là où ils constatent que des mesures partielles suffisent amplement à la protection de l'enfant.

(1) Nous ferons toutefois observer que, pour que la déchéance facultative puisse être prononcée et entrer en jeu, les magistrats doivent avoir au préalable infligé une des condamnations prévues par l'art. 2, §§ 1, 2, 3, 4 ; s'ils acquittent, ils ne peuvent la prononcer. C'est ainsi que l'art. 9 ne faisant point allusion au § 5 de l'art. 2, le tribunal qui envoie en correction un mineur de seize ans n'a pas à statuer sur la déchéance des parents, car l'enfant est, en droit, considéré comme acquitté ; il faudra donc, dans ce cas, s'adresser au tribunal civil.

dit, et les personnes qui ont qualité pour la réclamer devront s'adresser à la juridiction civile (car un tribunal répressif ne saurait jamais être saisi directement d'une demande en déchéance). Celle-ci, toutefois, est seule compétente pour statuer dans les cas visés par les §§ 5 et 6 de l'art. 2 : il n'y a point là, en effet, de condamnation en cause, et la question d'initiative du tribunal répressif ne se pose même pas ; elle aura, d'ailleurs, encore compétence exclusive, soit pour toutes les questions postérieures à l'organisation de la tutelle, laquelle, comme nous le verrons, doit être organisée par le tribunal qui prononce la déchéance, soit quand il s'agit d'une demande faite par la deuxième femme du père antérieurement déchu, aux fins d'obtenir la puissance paternelle sur l'enfant du second lit (art. 9, § 4), soit enfin pour toute demande en restitution de la tutelle (art. 15 et 16).

La question s'est posée de savoir si la déchéance de plein droit agit *ipso facto*, en dehors même de tout prononcé par le juge, ou si, au contraire, elle doit être imposée par lui. On l'a soutenu en invoquant le § 2 de l'art. 9, aux termes duquel les tribunaux répressifs « pourront statuer » sur la déchéance paternelle, même dans les cas visés par l'art. 1, c'est-à-dire quand elle est la conséquence inévitable de la condamnation ; et l'on ajoute que les principes généraux du droit exigent une décision judiciaire pour opérer une modification quelconque dans l'état des personnes (Bourcart, rapport au congrès international d'Anvers, dans *Mémoires au congrès des Sociétés savantes* 1891, p. 14 ; Charmont : *Revue*

critique, 1891, p. 511 ;). Nous croyons au contraire que la déchéance résulte directement de la condamnation; cette solution ressort des termes catégoriques de l'art. 1^{er}, c'est d'ailleurs celle qui a triomphé en doctrine (Baudry-Lacantinerie, 4^e éd. t. I, n° 986; Huc, t. III, n° 210; Garraud, t. IV, n° 500; Planiol, t. I, n° 2491, note 2) et en jurisprudence. (Cassation, 21 septembre 1893, affaire Laudert, D. 96-1-426.)

B) PAR QUI L'ACTION EN DÉCHÉANCE PEUT ÊTRE INTENTÉE. — *Par un ou plusieurs parents du mineur, au degré de cousin germain à un degré plus rapproché, ou par le ministère public* (art. 3). — L'art. 3 ne parle que des parents, non de la femme de l'indigne; celle-ci néanmoins n'aura-t-elle pas le droit de demander elle-même la déchéance? Incontestablement; elle devra, toutefois, conformément au droit commun, se faire autoriser par son mari, et, à son refus, par justice. Ce point, cependant, est sujet à discussion; il semblerait plutôt, d'après les travaux préparatoires de la loi, que le législateur inclinât de préférence à la dispenser de cette autorisation, de manière à permettre que la procédure fût introduite le plus rapidement possible (*Journal officiel*, Ch. D., 25 mai 1889).

L'art. 3 parle des parents; doit-on étendre sa portée, et reconnaître ce droit aux alliés, comme le proposait, au cours de la discussion, M. Boreau-Lajanadie? (V. S. : Lois annotées de 1890, p. 774, note 9). — Il nous semble qu'on ne saurait aller jusque-là, en présence des termes restrictifs de la

loi. La jurisprudence est d'ailleurs en ce sens. (Paris, 2 février 1897, aff. de Caix de Saint-Aymour ; D. 97-2-168). *A fortiori*, ne devons-nous point reconnaître qualité pour agir à un subrogé-tuteur qui n'est point parent du mineur au degré de cousin germain au moins, ni même, en droit pur, à l'assistance publique. (Rapport Peyron, 1891, p. 11).

Quant au ministère public, il est complètement libre d'intenter ou de ne pas intenter l'action, en dehors, bien entendu, des cas où la déchéance est obligatoire (1).

C) FORMES DE LA PROCÉDURE. — C'est par un mémoire énonciatif des faits, *notifié* aux parents dont la déchéance est demandée, accompagné de pièces justificatives et présenté soit par le ministère public, soit par la partie intéressée, que l'action est introduite (art. 4).

L'art. 4 emploie ici à dessein le mot *notifié*, et non *signifié*, et cela, pour éviter l'obligation de recourir au ministère des huissiers (La notification se fait, en effet, dans la forme administrative, c'est-à-dire qu'elle a lieu par l'intermédiaire d'un représentant de la force publique ou d'un auxiliaire du Procureur de la République, gendarme, garde

(1) Dans le projet primitif du gouvernement (*J. off.*, avril 1889, *Doc. parl.*, ch., p. 706 et s.) il avait été décidé que, dans tous les cas de déchéance facultative, le renvoi, par le ministère public, à la juridiction compétente, serait de droit. Le Conseil d'État et la Chambre ont repoussé cette proposition, comme susceptible d'entraîner de nombreux procès et de multiples inconvénients. Les magistrats du Parquet règlent, à l'heure actuelle, leur attitude sur les données et les renseignements fournis par l'instruction.

champêtre, etc.). Toutefois, si le mémoire doit, à peine de nullité, être notifié au défendeur, il n'en est pas de même des pièces justificatives (Cassation, 18 mars 1901, affaire Patru de Rosemont, S. 1902-1-521).

Le Président du tribunal, auquel le mémoire est adressé, commet un juge pour faire un rapport ; la chambre du conseil examine l'affaire, après avoir pris connaissance de la délibération du conseil de famille (laquelle est facultative), l'avis du juge de paix du canton (qui est prescrit à peine de nullité : cassation, 18 mars 1901, S., 02-1-521), et les conclusions du ministère public ; le jugement est prononcé en audience publique, et peut être déclaré exécutoire nonobstant opposition ou appel.

La procédure proprement dite est donc analogue à celle qui est prescrite par les art. 892 et 893 du code civil en matière d'interdiction ; notons toutefois que tandis que dans l'interdiction la requête peut être signifiée au défendeur jusqu'au moment de son interrogatoire, et l'être par suite valablement après que le conseil de famille s'est réuni, ici, au contraire, il semble que la notification du mémoire doive avoir lieu au début même de l'instance, avant qu'aucune mesure d'instruction ne soit ordonnée par le tribunal, et ce pour permettre à l'indigne de préparer le plus tôt possible sa défense (1). Toutefois il a été jugé que l'obligation de notification du mémoire au défendeur avant toute mesure d'instruction ou de convocation du conseil de famille

(1) Angers, 18 mars 1891 (D., 92-2-57).

n'entraîne point la nullité de ces errements de procédure, s'il est prouvé que ledit défendeur a eu connaissance du mémoire introductif au moment où il y est procédé, la réunion du conseil de famille fût-elle ordonnée le jour même où la notification du mémoire a eu lieu (Rennes, 26 décembre 1900, affaire Ballé, D. 1901-2-134).

En outre, comme l'art. 83 du code de procédure ordonne la communication au ministère public des causes concernant l'état des personnes et de celles intéressant les mineurs, et bien que l'art. 14 ne l'ordonne pas expressément dans le cas qui nous occupe, le Parquet devra concourir au procès, s'il n'a pas pris lui-même l'initiative de l'action.

L'art. 5 autorise la chambre du conseil à prescrire, dès les premiers jours, les mesures provisoires que commande la protection de l'enfant. Les jugements qu'elle rend à cet égard sont exécutoires par provision. A ce sujet, une question peut naître : les jugements émanant de la chambre du conseil, portant sur des mesures provisoires en général autres que celles concernant la garde et l'éducation — lesquelles sont expressément déclarées par la loi exécutoires par provision, — doivent-ils être publics, ou bien cette publicité ne s'entend-elle que du jugement définitif dont parle le dernier alinéa de l'art. 4? Nous croyons, conformément au droit commun et à la règle adoptée par la jurisprudence, qu'ils ne sauraient échapper à la publicité (Angers, 18 mars 1891 ; D., 92-2-57 ; toutefois, *contra* : Rennes, 26 décembre 1900, D., 1901-2-134). La loi de 1889 n'a pas ici, en effet,

dérogé formellement au principe de la publicité des jugements; cette règle subsiste donc.

Les art. 6 et 7 ont trait aux voies de recours contre les décisions qui prononcent la déchéance. Aux termes de l'art. 6, les jugements par défaut peuvent être attaqués par opposition dans les huit jours de la notification à la personne, et d'un an quand elle est faite à domicile. Si sur l'opposition, un second jugement est rendu par défaut, l'opposition n'est plus recevable; il doit alors être frappé d'appel, conformément à la maxime bien connue : « opposition sur opposition ne vaut »; l'affaire revient-elle sur opposition? les débats doivent alors avoir lieu en chambre du conseil (Nancy, 2 mars 1901, S., 1902-2-270).

Quant à l'appel, il doit être interjeté dans le délai de dix jours à compter du jugement (et non de sa signification) s'il est contradictoire et du jour où l'opposition n'est plus recevable s'il est par défaut. Ce délai de dix jours, qui s'applique d'ailleurs aussi bien aux jugements sur incidents, ordonnant au cours de l'instance des mesures provisoires telles que, par exemple, la garde des enfants, qu'à la décision définitive (Bordeaux, 22 février 1899, affaire Roger de Pebeyre, D., 99-2-493), est identique à celui qui est imparti par l'art. 203 du code d'instruction criminelle, et il semble bien que le législateur ait voulu appliquer ici les principes de la procédure pénale. Néanmoins, la jurisprudence incline plutôt vers l'application des règles de la procédure civile : elle décide que la déchéance est une instance civile, laquelle doit être introduite et suivie

dans les formes prescrites par le code de procédure, quand la loi de 1889 n'y a pas dérogé ; que, sans doute, dans l'intérêt du mineur, et dans le but de ne pas laisser en suspens sa situation (voir à ce sujet S. Lois annotées de 1890, p. 774-775, note 12; D., Lois et décrets, 1890, p. 1331-1332, p. 12), la loi abrège le délai d'appel, et fixe son point de départ au jour du prononcé du jugement, non à celui de sa signification ; mais qu'en dehors de ces dérogations aux règles de la procédure, le droit commun reprend son empire, et que par suite l'appel, pour être recevable, ne peut être fait par déclaration au greffe dans les formes prévues à l'art. 203 du code d'instruction criminelle pour l'appel des jugements correctionnels ; qu'il doit être notifié, sous peine d'être irrecevable, au ministère public de la manière prescrite par l'art. 456 du code de procédure civile (Bourges, 6 mai 1891 ; affaire Delonze, S., 91-2-141; Besançon, 29 novembre 1893, aff. Lassange, D., 95-2-275). Enfin cette jurisprudence ajoute, toujours dans le même esprit, qu'en cas de pourvoi dirigé contre un arrêt accueillant une action en déchéance, ce pourvoi doit être porté directement non devant la Chambre criminelle, mais devant la chambre des requêtes (cassation, 23 février 1891, aff. Coulon, D., 94-1-304). En réalité, c'est là une règle à laquelle il ne faudrait pas donner un caractère trop général, car ce qui détermine la compétence de l'une ou l'autre chambre en matière de pourvoi c'est, non pas la nature des faits qui ont été jugés, mais celle du tribunal qui a statué ; si donc la déchéance émane d'une juridiction répressive, on ne voit guère com-

ment le pourvoi dirigé contre cette décision pourrait venir ailleurs que devant la Chambre criminelle, toute désignée pour en connaître.

Cette jurisprudence nous semble donc critiquable; pour nous, nous partageons l'avis du législateur, en nous basant sur les termes formels de l'art. 7, sur l'absence de toute signification proprement dite, et qui est remplacée par une simple notification; nous repoussons toute analogie de cette procédure avec la procédure civile.

Une autre question, non moins importante, est résolue par la majorité des tribunaux dans le sens où les instances en déchéance de la puissance paternelle devant être considérées, selon *lux*, comme des instances civiles, il faut, par conséquent, se référer aux règles de la procédure civile dans tous les cas qui n'ont pas été expressément prévus par la loi de 1889 : nous voulons parler de la représentation en justice des défendeurs à l'action en déchéance. Le ministère des avoués est-il ici, comme en matière ordinaire, obligatoire et indispensable? Oui, répond la jurisprudence; il l'est, parce que la comparution par avoués constitue, à quelques exceptions près, une des règles de notre organisation judiciaire en matière civile. Or la loi de 1889 ne contient aucune dérogation à cette règle-là; d'ailleurs les procès en déchéance sont, dit-on, d'une extrême gravité; ils soulèvent des questions délicates, et il faut donner aux plaideurs de solides garanties, qu'ils trouveront exclusivement, quant à la défense de leurs intérêts, dans l'expérience professionnelle d'hommes compétents (Rouen, 8 décembre 1890, S., 96-2-241;

10 février 1891, P., 96-2-241, note; Bourges, 6 mai 1891, S., 91-2-141; Lyon, 5 janvier 1900, D., 1900-2-40). Nous pensons au contraire, conformément à l'opinion que nous avons adoptée un peu plus haut, que le ministère des avoués n'est pas nécessaire. Le but du législateur, en effet (et cela résulte des travaux préparatoires), a été d'organiser, en matière de déchéance, une action simple, rapide, devant la chambre du conseil du tribunal civil, une procédure analogue à la procédure correctionnelle. Ce qui le prouve, c'est que les art. 6 et 7 de la loi, quant aux délais d'exercice des voies de recours ordinaires, empruntent les règles de la procédure correctionnelle, laquelle est exclusive de l'intervention de l'avoué. On nous parle, sans doute, des garanties que l'assistance d'un avoué procurera au défendeur! mais ne semble-t-il pas que celles fournies par la présence d'un avocat sont tout aussi sérieuses? et le concours de ce défenseur, s'il n'est pas choisi, ne sera-t-il pas assuré par l'assistance judiciaire? D'ailleurs, quand l'action est intentée par le ministère public, et c'est le cas le plus fréquent, l'intervention d'un avoué ne s'impose nullement; pourquoi alors ne pas se contenter dans tous les autres cas similaires, pour donner à l'instance un caractère contradictoire, de la simple comparution du plaideur intéressé? Cette opinion, à laquelle nous nous rallions, a été consacrée par différents arrêts (Paris, 11 mai 1900, aff. Deschamps, D., 1900-2-454; Nancy, 2 mars 1901, aff. Girod, S., 1902-2-270; la Cour de Paris a même décidé qu'un père qui se fait représenter par un avoué et ne comparaît pas, doit être jugé par défaut,

et que les conclusions présentées en son nom par l'avoué sont irrecevables: Paris, 11 mars 1895, D., 92-2-385; Paris, 11 janvier 1901, S., 1901-2-271).

Reste une dernière question, relative à l'exécution des jugements qui prononcent la déchéance : à qui incombe cette exécution? Aux parquets; c'est à eux qu'il appartient de l'assurer, car ce sont eux qui sont les mieux qualifiés pour veiller à l'application des décisions de la justice répressive; peut-être ne comprennent-ils pas toujours l'importance de leur rôle à cet égard (1).

§ III. — *Des effets de la déchéance.*

La déchéance revêt plusieurs caractères : elle est d'abord *générale et absolue* (qu'il s'agisse d'ailleurs de déchéance obligatoire ou facultative) en ce sens que les père et mère sont déchus de leurs droits à l'égard de tous leurs enfants et descendants, et par ce mot nous devons entendre aussi bien les enfants adoptifs et naturels reconnus que légitimes (Ver vins, 17 mars 1893, D., 93-2-43; Seine, 29 janvier et 27 décembre 1890). La déchéance simplement facultative est non moins générale : elle s'étend à tous les enfants et descendants, sans que les tribu-

(1) En fait, beaucoup de décisions prononçant la déchéance restent lettre morte par suite de l'inaction que les Parquets montrent en l'espèce, et de l'opinion qu'est la leur, que la loi sur la déchéance étant une loi civile, c'est à la partie qui a obtenu un jugement à en surveiller l'exécution (le plus souvent l'assistance publique). — Voir quant aux frais de justice qu'entraînent ces instances, les circulaires du Ministre de la Justice, des mois d'octobre 1889 et octobre 1894.

naux puissent la limiter à quelques-uns d'entre eux, (Douai 8 mai 1893, S., 943-2-120 ; Caen, 22 juillet 1901 S., 1902-2-51). Bien plus, cette déchéance peut même s'étendre aux parents dont les enfants sont à naître, dans le cas prévu par l'art. 9 *in fine*, c'est-à-dire où le père, privé de ses droits sur les enfants du premier lit, contracte un nouveau mariage dont il aura d'autres enfants. Cet alinéa ne décide sans doute pas expressément que ces derniers seront soustraits à sa puissance, mais le fait, par la nouvelle femme, de pouvoir réclamer cette puissance pour elle-même nous permet de le décider implicitement. Toutefois, il est une hypothèse où la puissance paternelle reste au père sur les enfants qui naissent d'un second mariage : c'est le cas où un veuf sans enfants condamné deux fois pour excitation habituelle de mineurs à la débauche se remarie ; il conservera sur les enfants qui naissent de cette seconde union, bien que passible en fait de la déchéance obligatoire, la puissance paternelle, parce qu'au moment où la condamnation est intervenue, il ne rentrait pas dans la catégorie des « père, mère ou descendants » dont parle l'art. 1^{er}.

Cette déchéance présente encore un caractère de généralité non pas seulement à l'égard des enfants, mais encore de tous les parents, auteurs directs ou ascendants, qui jouissent, à un titre quelconque, en totalité ou en partie, des droits que la loi fait rentrer dans la notion de la puissance paternelle, ou même simplement appelés à en jouir. Elle peut être prononcée, le texte le dit formellement, contre les ascendants pour leur enlever les droits spéciaux

qu'ils ont en cas de décès des père et mère : le droit d'éducation, de consentement au mariage, ou d'acceptation des donations pour leurs petits-enfants mineurs ; elle peut même frapper les père et mère dont les enfants sont majeurs pour les priver des droits, d'ailleurs plutôt honorifiques, qui survivent à la majorité ou l'émancipation.

Un cas particulièrement intéressant nous est signalé par l'art. 9, § 3 de la loi ; c'est celui où le père déchu vient à se remarier. D'après le droit commun, la puissance paternelle, aux termes de l'art. 373, est seule exercée par le père durant le mariage ; le père ne l'ayant plus, il semble qu'elle dût passer de plein droit à la mère ; or l'art. 9 déroge à cette règle : la mère est, en principe, dépouillée de tout droit sur les enfants du second lit, les tribunaux sont seuls juges de la question de savoir si la demande de la mère, aux fins de se faire concéder sur eux la puissance paternelle, doit être accueillie. Sans doute, une telle disposition s'explique et se justifie par le grand danger que la présence du père déchu ferait courir à l'autorité de la mère ; mais on eût pu, ce semble, sans en dépouiller implicitement celle-ci, accorder au juge le pouvoir de lui retirer simplement la garde des enfants. Cette solution eût été préférable ; la première paraît d'autant plus bizarre que la mère garde intact l'exercice de ses droits sur les enfants qu'elle a pu avoir d'un premier lit ; or ces enfants, qui sont étrangers au mari, ne vont-ils pas être encore plus exposés que les siens propres à l'hostilité de ce dernier ?

En second lieu, la déchéance est totale et indivi-

sible, c'est-à-dire qu'elle vise *tous* les droits constitutifs de la puissance paternelle (1) énumérés dans l'art. 1; nous n'hésitons même pas à penser qu'elle atteint les droits successoraux établis par les art. 746, 747, 748 du code civil, bien que la loi n'en parle pas; toutefois les parents conservent pour eux le bénéfice des art. 205, 206 et 207, car, ainsi que l'a très justement fait remarquer M. Brueyre : « On ne peut admettre qu'un enfant dans l'aisance pût s'autoriser même du crime de son père pour le laisser mourir de faim ».

Enfin la déchéance est *perpétuelle*. Une décision judiciaire l'a prononcée, une décision judiciaire doit l'abolir. Elle n'est pas une « mesure de répression, mais une nécessité juridique, dont le caractère est plutôt civil que pénal » (Circulaire du Garde des Sceaux du 21 septembre 1889); donc elle survit à l'expiration de la peine, et même à la réhabilitation (2).

(1) Dans le projet primitif soumis au Conseil d'État, une proposition avait été faite, tendant à n'établir qu'une déchéance partielle dans les cas visés par l'art. 2. Mais cette assemblée repoussa la motion, afin d'éviter, disait-elle, « que ni l'enfant, ni le tuteur ne soient contrariés à chaque instant par l'intervention du père indigne, et de ne point troubler les conditions de la vie nouvelle, grâce à laquelle on espérait régénérer l'enfant » (*J. off.*, session extraordinaire de 1888, annexes ch., p. 721 et s.). Voir sur ce point: de Loynes, note sous Poitiers, 21 juillet 1890, affaire Guilberteau, D. P., 91-2-73; Léon Lallemand, notes sur la loi de 1889, *Annuaire de législation française*, 1890, p. 272; Planiol, t. I, n° 2501; Toulouse, 3 juillet 1890, *Gaz. des Trib.*, 7 octobre 1890; *Contra*, Testandi: *Revue crit. de législ. et de jur.*, 1891, p. 22 et s. Voir toutefois l'innovation apportée par l'art. 4 de la loi du 19 avril 1898.

(2) Nous verrons plus loin que la réhabilitation n'entraîne pas *de plano* et par elle seule la restitution de la puissance paternelle, car il

L'art. 9 de la loi s'occupe des effets, par rapport à la mère, de la déchéance prononcée contre le père; si la mère, en effet, est impliquée, au moins moralement, dans cette déchéance, et si le tribunal, soit civil, soit répressif, la juge indigne d'exercer les droits du mari, il faudra alors régler la situation juridique de l'enfant, organiser une tutelle, soit de droit commun, soit officieuse, soit encore confiée à l'assistance publique.

Nous allons examiner ces trois hypothèses dans le paragraphe suivant :

§ IV. — *Organisation de la tutelle en cas de déchéance.*

Aucune question ne se pose si la mère a été investie, par la confiance du tribunal, de la puissance paternelle; elle en exerce les attributs à la place du père. Mais si elle a elle-même été déclarée déchue, ou simplement indigne, la tutelle s'impose; trois hypothèses, nous l'avons dit, sont possibles :

PREMIÈRE HYPOTHÈSE.— *Tutelle de droit commun.*
— Elle est organisée conformément aux règles du droit civil; elle n'en diffère que sur deux points :

1^o Son acceptation n'est pas obligatoire. Cette dérogation aux principes ordinaires a son explication dans un rapport fait par M. Courcelle-Seneuil

faut avant tout s'assurer que le père réhabilité n'abusera plus de son autorité; l'éventualité contraire est d'autant plus à redouter que souvent la demande en restitution sera suspecte, se produisant au jour où l'enfant commencera à gagner quelque argent.

au Conseil d'État, où il est dit : « Le conseil a considéré qu'un jugement de déchéance n'avait pas le caractère fatal de la mort, et que l'attribution de la tutelle à telle ou telle personne pourrait donner lieu à des abus. Il a donc déclaré qu'en ce cas le tuteur nommé n'exercera la tutelle qu'autant qu'il en aura accepté la charge ».

2° Les biens du tuteur sont soustraits à toute hypothèque légale. Cette exception se justifie fort bien, quand on songe que l'acceptation de la tutelle est ici chose facultative; or cette hypothèque légale constitue une très lourde charge, dont le caractère obligatoire pourrait provoquer chez les personnes charitables qui sont prêtes à accepter cette tâche des hésitations parfaitement justifiées. D'ailleurs l'absence d'hypothèque n'a pas d'inconvénients sérieux, car la plupart de ces malheureux enfants sont sans aucune ressource; mais s'ils possédaient des biens au moment où la tutelle s'ouvre, où s'ils en recueillaient postérieurement à son ouverture, le tribunal pourrait leur accorder une hypothèque générale ou spéciale, sur les biens du tuteur. Cette hypothèque a tous les caractères d'une hypothèque légale.

DEUXIÈME HYPOTHÈSE. — *Tutelle confiée à l'assistance.* — Si la tutelle ne peut être constituée conformément au droit commun, elle est exercée par l'assistance publique conformément aux lois du 15 pluviôse an XIII et du 10 janvier 1849, ainsi qu'à l'art. 24 de la loi de 1889. L'assistance publique exerce cette tutelle par l'intermédiaire de ses repré-

sentants, qui sont les inspecteurs départementaux en province, et à Paris, le directeur. Les assistés proprement dits et les abandonnés n'ont pas le même tuteur : pour les premiers, c'est un membre de la commission des hospices, pour les seconds c'est l'inspecteur : telle est d'ailleurs la seule différence qui existe dans les règles de la tutelle des deux catégories d'enfants.

La tutelle étant déferée par les tribunaux à l'assistance publique, elle est confiée à ceux de ses fonctionnaires qui résident dans le département où se trouve le domicile de secours du mineur (1). Quant aux dépenses nécessitées par l'entretien de l'enfant, elles sont assurées par ses parents, auxquels elles peuvent être réclamées, en vertu des art. 205, 206 et 207, sous forme d'obligation alimentaire (laquelle subsiste toujours, art. 1^{er} *in fine*) à moins que l'indigence ne les en fasse exempter (art. 12). Le bénéfice de cet article appartient aussi bien au tuteur de droit commun qu'à l'administration tutrice ; en fait, cette dernière en use peu souvent.

TROISIÈME HYPOTHÈSE. — *Tutelle officieuse.* — C'est encore la meilleure au point de vue des résultats tant moraux que pécuniaires que la tutelle est susceptible de donner : elle exonère en effet l'administration de l'entretien de l'enfant, et nul ne contestera que quelque bienveillantes et attentives

(1) Certains tribunaux, en prononçant la déchéance, attribuaient la tutelle à l'assistance d'un département déterminé ; une circulaire du Garde des Sceaux du 11 juillet 1894, leur prescrit d'éviter ces désignations spéciales, qui reviennent de droit à l'autorité administrative.

que puissent être la surveillance et la sollicitude dont celle-ci use vis-à-vis des pupilles, les garanties que peut offrir une personne investie de la confiance d'un tribunal sont de beaucoup préférables.

Cette tutelle peut s'ouvrir de deux manières : elle peut être attribuée directement, au cours de l'instance, à la personne qui, par voie de requête au tribunal, demande à se charger de l'enfant (art. 13, § 1); elle peut aussi intervenir après coup, au profit de la personne chez laquelle l'assistance publique aurait placé l'enfant, aux termes de l'art. 11 *in fine* de la loi ; mais cette personne ne peut demander utilement l'attribution de la tutelle officieuse qu'après l'avoir gardé trois ans au moins. Ces trois ans constituent, dans la pensée du législateur, une sorte de temps d'épreuve, au bout duquel on peut justement compter qu'une telle demande ne sera pas motivée par un caprice momentané, mais par un attachement sérieux à l'enfant.

Cette tutelle ne rappelle que de très loin la tutelle officieuse proprement dite, dont les obligations sont déterminées par les art. 36 et s. du code civil : pas de condition d'âge pour le tuteur, d'absence de postérité légitime, de consentement du conjoint s'il est marié, d'intervention du juge de paix ; il n'est pas non plus nécessaire que le mineur ait moins de quinze ans, ni qu'il ait obtenu le consentement de ses parents. Les formalités minutieuses prescrites par le code civil sont ici, comme on le voit, réduites à leur plus simple expression, et par là le législateur s'est précisément efforcé d'encourager ce mode d'assistance quasi-familiale. Toutefois, dans sa requête

aux fins de tutelle, le tuteur éventuel devra s'engager à assumer, vis-à-vis de son protégé, les obligations dont parle l'art. 364, § 2, c'est-à-dire celles de le nourrir, de l'élever, de le mettre à même de gagner sa vie. Il n'est pas tenu à autre chose ; donc pas de nécessité pour lui d'adopter le pupille (s'il veut l'adopter, nous pensons, étant donné l'esprit de la loi qui est d'encourager la tutelle officieuse, que le tuteur pourra bénéficier des dispositions de l'art. 366 visant l'adoption testamentaire), pas même, -- nous le croyons du moins, — de lui verser une indemnité, conformément à l'art. 369, si dans les trois mois qui suivent la majorité du pupille, ce dernier n'est pas en état de gagner sa vie ; (autrement, la crainte de ce secours suffirait à écarter de la tutelle nombre de personnes charitables, exactement comme si, — nous l'avons vu plus haut, — l'hypothèque légale devait frapper les biens du tuteur).

Le tuteur officieux a donc sur le pupille des droits de garde et d'éducation ; il a en outre l'administration de ses biens (art. 365 du code civil) mais il ne peut imputer les dépenses de son éducation sur les revenus du pupille, et doit rendre compte de son administration (art. 370).

Que dire du consentement au mariage et à l'émancipation ? le tuteur a-t-il ces droits ? non ; car ces droits sont, dit l'art. 14 de la loi, dévolus, en cas de déchéance, et conformément au droit commun, aux personnes qui les exerceraient si les père ou mère déchus étaient décédés ; or, dans ce cas, le droit de consentir au mariage appartient soit à la mère, soit aux ascendants, soit au conseil de famille ; celui

d'émancipation, tantôt à la mère, tantôt au conseil de famille.

Cette sorte de tutelle cesse, en cas de décès du tuteur, avant la majorité du pupille (1) ; l'enfant est alors confié soit à l'assistance publique, soit à la mère, soit à un nouveau tuteur.

Nous avons vu que les tribunaux répressifs peuvent prononcer la déchéance à la suite d'une condamnation intervenue sur un des faits visés aux quatre premiers paragraphes de l'art. 2 ; ils *doivent* alors, s'ils la prononcent, statuer sur les droits de la mère à l'égard des enfants nés et à naître ; mais qu'arrivera-t-il s'ils ne délèguent pas à cette dernière l'exercice de la puissance paternelle ? peuvent-ils, ou plutôt doivent-ils organiser une tutelle ? Oui, si l'exercice de la puissance paternelle n'a pas été conféré à celle-ci (art. 10). Mais que dire du cas où ils édictent une condamnation qui entraîne la déchéance de plein droit ? Un doute s'élève alors, motivé précisément par l'opposition apparente des §§ 1 et 2 de l'art. 9. Il semble en effet que le § 1 réserve aux seuls juges de l'ordre civil le soin de statuer sur les conséquences juridiques de la déchéance ; mais le § 2 donne compétence à la juridiction pénale, quand elle condamne dans les cas visés à l'art. 1^{er}, le droit ainsi que, non pas de *prononcer* la déchéance (qui est obligatoire et résulte de la loi), mais

(1) Si le tuteur officieux abuse de son autorité, l'art. 23 permet au Préfet du département de la résidence de l'enfant, de se pourvoir devant le tribunal civil pour faire cesser la tutelle et confier l'enfant à l'assistance publique. C'est encore là un second cas de cessation de cette tutelle.

de *statuer sur* ses conséquences, c'est-à-dire de déterminer les droits de la mère et même d'organiser la tutelle. Cette contradiction n'est toutefois qu'apparente; si les tribunaux répressifs, lorsqu'ils appliquent l'art. 1^{er} et statuent sur la déchéance, peuvent fixer les droits de la mère, nous ne voyons pas pourquoi ils ne pourraient pas procéder également à l'organisation de la tutelle; les termes mêmes de l'art. 9, § 2, qui leur permet d'agir « *dans les conditions établies par la présente loi,* » ne permet aucune hésitation à cet égard; et l'on ne comprendrait pas comment le législateur aurait voulu, en leur donnant compétence sur la fixation des droits de la mère, réserver exclusivement au tribunal civil le soin de pourvoir à la tutelle; mais en matière de déchéance de droit, les juges ne sont pas obligés, comme dans le cas de déchéance facultative, de fixer les droits de la mère et d'organiser la tutelle : ce n'est pour eux qu'une simple faculté, qu'ils exercent, si les débats leur ont apporté des renseignements et des révélations suffisantes pour le leur permettre (1).

§ V. — *Restitution de la puissance paternelle.*

Nous avons dit (§ III), en étudiant les caractères de la déchéance, qu'elle était perpétuelle. Il ne faut

(1) V. *France judiciaire*, juin 1891, p. 188; *Le Droit*, 26 juillet 1891. — En fait, la jurisprudence laisse aux seuls tribunaux civils le soin de régler la situation juridique de l'enfant, et se contente simplement de prononcer la déchéance. Une circulaire du Procureur général de la Cour de Paris, en date du 1^{er} mars 1891, a attiré l'attention des Parquets sur la nécessité qu'il y a pour les tribunaux de se prononcer sur les questions relatives à la tutelle.

drait cependant pas prendre ce mot à la lettre, et croire qu'elle soit à tout jamais irrémissible : quand le repentir a fait son œuvre, chez l'indigne, et que tout dans sa conduite, dans son attitude nouvelle vis-à-vis de l'enfant, fait présumer que ce repentir est sincère, le législateur lui permet alors de revendiquer les droits dont il est privé ; mais il a pris des précautions particulières contre une rechute possible ; il n'autorise cette restitution qu'à bon escient, voulant sauvegarder le plus longtemps possible les intérêts de l'enfant, et n'hésitant pas à le laisser confié à la direction bienveillante et même à l'affection de son tuteur, si les garanties de moralité offertes par ses auteurs ne lui paraissent pas suffisantes, si la régénérescence morale du déchu ne lui paraît pas complète.

À quelles conditions le père pourra-t-il recouvrer la jouissance et l'exercice de ses droits antérieurs ? D'abord, il va de soi que la question ne saurait naître tant que la peine suit son cours ; c'est à partir de son expiration seulement qu'elle est susceptible de recevoir une solution favorable.

Y a-t-il eu condamnation par application des §§ 1 et 2 de la loi ? Il faut alors qu'intervienne au préalable la réhabilitation, et l'on sait que, conformément à l'art. 621 du code d'instruction criminelle, celle-ci ne s'obtient, outre les garanties morales qui s'imposent, qu'après un séjour de cinq ans au moins dans le même arrondissement, et de deux ans dans la même commune ; (trois ans et deux ans s'il s'agit d'une peine correctionnelle). N'y a-t-il pas eu condamnation, et la déchéance est-elle intervenue dans

les cas prévus par les §§ 5 et 6 de l'art. 2 ? La réintégration du père dans ses droits n'est possible qu'après que trois ans se sont écoulés, depuis que la décision qui le frappait est devenue irrévocable (1).

Quant à la procédure suivie, elle est, à peu de chose près, la même que celle de l'action en déchéance : la demande est introduite sur simple requête, et instruite comme la demande en déchéance ; elle doit être notifiée au tuteur ; un juge est commis pour faire un rapport ; l'avis du conseil de famille est obligatoire. Nous noterons toutefois quelques différences : c'est ainsi que, tandis que l'avis du conseil de famille n'est que facultatif quand il s'agit de la première, il est, ici, rigoureusement obligatoire (A Paris, le conseil de famille n'existe pas ; c'est le directeur de l'assistance publique qui exerce seul la tutelle ; en province, la commission administrative en tient lieu).

Quelle est la juridiction compétente pour statuer sur la demande en restitution ? Il n'est pas douteux que c'est la juridiction civile ; mais est-ce le tribunal de la résidence du père, ou du tuteur ? Nous dirons que c'est celui dans le ressort duquel l'intéressé est domicilié au jour de la demande en resti-

(1) Lors de la discussion du premier projet de loi, un sénateur, M. de Gavardie, avait soutenu la thèse de la suppression d'une réhabilitation préalable ; il déclarait que si le Sénat croyait devoir la maintenir, elle devait, une fois accordée, entraîner la restitution de plein droit ; enfin, s'il s'agissait d'une déchéance encourue sans condamnation, le projet portait que le déchu pourrait réclamer le recouvrement de sa puissance trois ans après que la décision était devenue irrévocable ; si sa demande était rejetée, il pourrait la renouveler au bout de deux ans.— Le gouvernement a repoussé toutes ces propositions.

tution, car c'est ce tribunal qui est le mieux qualifié pour statuer sur les résultats de l'enquête faite sur la moralité de l'indigne, et préalable à sa réhabilitation, par le Parquet du lieu de son domicile. Le tribunal admet-il la demande ? il détermine alors l'indemnité due au tuteur, ou déclare qu'à raison de l'indigence des parents il ne sera alloué aucune indemnité (art. 16). Le père, reprend, dans ce cas, l'exercice de tous les attributs de la puissance paternelle, mais il sera évidemment tenu de respecter tous les actes régulièrement faits par le tuteur pendant le temps de sa déchéance. La repousse-t-il ? elle ne pourra être introduite à nouveau, au moins par le père : la mère seule en aura le droit à la dissolution du mariage, et il n'y aura aucun danger, car alors elle sera soustraite à l'autorité maritale. Le législateur a voulu obvier, par là, à la répétition possible de ces sortes de demandes, et éviter, comme le disait M. Gerville-Réache, « le trouble moral que de semblables procès peuvent causer au pupille, l'incertitude où l'on jetterait l'enfant quant à son avenir, les désirs ou les craintes que l'on pourrait éveiller en lui » (1).

(1) Il faut, toujours aux termes de la loi, une décision de la juridiction civile, pour opérer la restitution de la puissance paternelle, que la déchéance ait été prononcée pour inconduite notoire du père, ou qu'elle l'ait été à la suite d'une condamnation pénale. Il semble toutefois qu'on puisse contester la nécessité d'une sentence judiciaire dans le cas où, la déchéance primitive résultant de condamnations prononcées avec sursis à l'exécution de la peine, par application de la loi du 26 mars 1891, cinq ans se sont écoulés sans condamnation nouvelle : de ce fait, la première condamnation ne disparaît-elle pas, en effet, rétroactivement, avec toutes ses conséquences ?

SECTION II

**Protection des mineurs placés avec ou sans
l'intervention des parents.**

Le titre II de la loi a pour objet la protection des mineurs dont les administrations d'assistance publique, les associations charitables ou les particuliers ont accepté la charge avec le consentement des parents, ou qu'ils ont recueillis sans leur intervention. C'est qu'en effet, en dehors des enfants auxquels s'applique le décret de 1844, et que l'assistance publique recueille, en dehors de ceux à l'égard desquels les parents sont déchus de la puissance paternelle, il en existe d'autres à qui leurs auteurs, sans tomber sous le coup des art. 1 et 2 de la loi, ne veulent ou ne peuvent assurer le « minimum rigoureusement indispensable de surveillance, d'éducation et de soins matériels (Circulaire du 16 août 1889 ; *Bull. min., int.* 1889, p. 288). Telle est la catégorie de délaissés dont nous allons étudier la situation juridique.

§ 1. — *But du dessaisissement.*

Ce n'est pas la loi de 1889 qui a donné aux parents la faculté de confier à certains établissements hospitaliers le soin de s'en charger. Cette pratique était courante dès avant cette date, mais elle donnait lieu à des abus criants, que nous avons eu déjà l'occasion

de signaler, et dont le principal était, assurément, une exploitation éhontée de la charité publique ou privée : une fois débarrassés de l'enfant pendant son jeune âge, les parents s'empressaient de le reprendre dès que celui-ci était en mesure, par son travail, de réaliser un léger pécule. Quelque scandaleuse que fût une pareille attitude, elle n'en était pas moins parfaitement légale. Objectait-on au père le contrat qui semblait le lier aux personnes charitables qui avaient recueilli l'enfant ? Il se retranchait alors derrière son droit de puissance paternelle, laquelle était inaliénable dans son principe ; en effet, si certains tribunaux allaient jusqu'à limiter l'application de cette puissance dans les cas les plus graves, jamais ils n'avaient osé l'enlever complètement à ses titulaires, et déclarer fondée, par suite, la légitime résistance des gardiens victimes de semblables réclamations. Tel était précisément le mal auquel la loi de 1889 devait s'efforcer de porter remède.

Nous examinerons à ce sujet deux hypothèses distinctes : 1^o celle où le dessaisissement s'opère avec le concours des parents ; 2^o celle où il a lieu sans leur intervention.

PREMIÈRE HYPOTHÈSE. — *Le dessaisissement a lieu avec l'autorisation et sur l'initiative des parents.* — Ce cas est prévu par l'art. 17 : « Quand des administrations d'assistance publique, des associations de bienfaisance régulièrement autorisées à cet effet, des particuliers jouissant de leurs droits civils, ont accepté la charge de mineurs de seize ans, que des pères, mères ou tuteurs autorisés par le conseil

de famille leur ont confiés, le tribunal du domicile de ces pères, mères ou tuteurs peut, à la requête des parties intéressées agissant conjointement, décider qu'il y a lieu, dans l'intérêt de l'enfant, de déléguer à l'assistance publique les droits de puissance paternelle abandonnés par les parents, et de remettre l'exercice de ces droits à l'établissement particulier ou gardien de l'enfant » (1).

La condition essentielle de la validité du contrat de dessaisissement est donc, depuis la loi de 1889; non pas seulement l'accord, la convention passée entre les deux parties intéressées, mais bien sa sanction juridique, sans laquelle cette convention serait, non pas seulement inopérante, mais inexistante; le dessaisissement ainsi pratiqué porte en principe sur tous les droits du père, qui peut néanmoins,

(1) Un projet primitif, voté par le Sénat, se contentait de consacrer législativement la validité du contrat de dessaisissement de la puissance paternelle, intervenant entre les parents et les établissements ou particuliers, après homologation du juge de paix; mais le Conseil d'État, par la voix de M. Courcelle-Seneuil, estimant que la validité d'un pareil engagement était contraire à la notion du pouvoir paternel tel qu'il a toujours été consacré par notre droit, repoussa ce projet, et fit prévaloir la nécessité de l'intervention du pouvoir judiciaire (*J. off.*, 21 avril 1889, p. 708).— Les associations qui veulent exercer par délégation la puissance paternelle sur un enfant, doivent au préalable obtenir une autorisation spéciale (argument inféré des mots : *à cet effet*), laquelle émane du Ministre de l'intérieur (*Bull. off. min. int.*, 1889, p. 289). Parmi ces associations qui se sont créées, soit avant, soit depuis la loi de 1889, nous pourrions citer :

1^o L'Union pour la défense ou la tutelle des enfants maltraités ou en danger moral ;

2^o La Société pour la protection de l'enfance abandonnée ou coupable, et des œuvres locales, telles que : la Société lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance; la Colonie agricole de Sainte-Foy (Dordogne); l'Œuvre des enfants abandonnés ou délaissés de la Gironde.

demander au tribunal de lui réserver l'exercice de certains d'entre eux.

Lors de l'élaboration de la loi, le projet du gouvernement décidait que le dessaisissement ne devait s'appliquer, en toute hypothèse, à d'autres droits qu'à ceux de garde, de correction, d'éducation, d'administration des biens, de consentement à l'engagement militaire ; c'était donc laisser de plein droit au père les droits d'usufruit légal, de consentement au mariage, ou à l'émancipation !

C'était aller trop loin ; c'était paralyser ainsi les pouvoirs de l'association charitable ou du particulier qui avait recueilli l'enfant, et consacrer en partie les fâcheux errements du système ancien qui, en laissant au père pleins pouvoirs sur le mineur, lui permettait de s'exonérer complètement des charges plus ou moins lourdes de son éducation et de son entretien ; aussi la Chambre décida-t-elle que le dessaisissement devrait en principe emporter le transfert de tous les attributs de la puissance paternelle, laissant aux tribunaux le soin de statuer sur ceux (tels que le droit de consentement au mariage, art. 17, § 2) dont l'attribution pourrait être laissée sans inconvénient aux parents.

L'art. 17 distingue entre la jouissance et l'exercice de ces droits ; la jouissance est toujours déléguée à l'assistance publique ; quant à l'exercice, il peut être scindé et attribué soit en totalité, soit en partie, à l'un de ses établissements ou à un particulier, sur lequel la première conserve un droit de contrôle et de surveillance ; (en matière de déchéance, au contraire, nous avons vu que le dessaisissement légal

était toujours total) : c'est à la manifestation de ce contrôle que le § 2 fait allusion, lorsqu'il permet à l'administration d'intervenir en faveur des pupilles en instance de mariage auxquels leurs parents refusent le consentement prévu par l'art. 148 du code civil, et de faire citer ces derniers devant le tribunal qui prononce. (Nous remarquerons à ce sujet que les associations de bienfaisance peuvent, en matière de dessaisissement, saisir *directement* les tribunaux, alors que dans divers cas de déchéance elles ne pouvaient les saisir que par l'intermédiaire du ministère public).

La loi ne s'occupe, dans l'art. 117, que des mineurs de seize ans, alors qu'en cas d'indignité de leurs parents il étend sur eux sa protection jusqu'à leur majorité. C'est là une inconséquence très regrettable, et qui a valu au législateur les critiques les plus justifiées; l'enfant est, en effet, aussi digne de sollicitude dans un cas que dans l'autre. Qu'on ne dise pas, comme on le pense, que lorsqu'il est âgé de plus de seize ans, la crainte de tomber sous le coup du code pénal suffit à réfréner ses mauvais instincts, ou que, s'il n'en manifeste pas, il n'est nullement besoin d'enlever aux parents les devoirs et les droits que la nature leur impose : l'expérience nous prouve journellement que la crainte de la prison n'est pas toujours le commencement de la sagesse (1) et que, d'autre part, les

(1) La statistique criminelle révèle que la progression des délinquants est plus forte de 16 à 21 ans que pour les mineurs de 16 ans (V. article de M. Joly, dans *Revue politique et parlementaire*, septembre 1895).

occupations plus ou moins absorbantes des parents peuvent inciter les enfants à profiter d'une liberté susceptible de les exposer aux pires entraînements.

DEUXIÈME HYPOTHÈSE. — *Le dessaisissement a lieu sans l'intervention des parents.* — Elle est prévue par l'art. 49 : « Lorsque des administrations d'assistance publique, des associations de bienfaisance régulièrement autorisées à cet effet, des particuliers jouissant de leurs droits civils ont recueilli des enfants mineurs de seize ans, sans l'intervention des père et mère ou du tuteur, une déclaration doit être faite dans les trois jours au maire de la commune sur le territoire de laquelle l'enfant a été recueilli, et à Paris, au commissaire de police, à peine d'une amende, etc... ».

Les prescriptions de l'art. 49 ont un triple but : 1^o permettre aux parents d'être avertis par la voie administrative de la situation dans laquelle se trouve l'enfant ; 2^o éviter des séquestrations arbitraires ; 3^o permettre à l'État d'exercer sa surveillance sur le particulier ou l'association qui a recueilli l'enfant (Il ne s'agit, ici encore, que de mineurs de seize ans ; s'ils ont passé cet âge, aucune déclaration n'est nécessaire). Le défaut de déclaration entraîne une pénalité, généralement une amende, dont le taux varie de 5 à 15 francs, mais qui peut aussi, en cas de récidive, aller jusqu'à l'emprisonnement, (art. 482, code pénal). Si trois mois s'écoulent depuis la déclaration, sans que l'enfant ait été l'objet d'aucune réclamation, ceux qui l'ont recueilli peuvent alors

demander au tribunal de leur confier l'exercice des droits appartenant à ceux qui l'ont abandonné (art. 20). Alors, de deux choses l'une : ou bien le tribunal accorde aux requérants l'exercice de tous les droits de la puissance paternelle ; ou bien il ne leur en concède qu'une partie ; dans ce dernier cas le surplus est confié à l'assistance publique, qui a seule, en toute hypothèse, la jouissance de ces droits, et se trouve ainsi subrogée de plein droit aux membres de la famille contre lesquels est édictée une présomption d'indignité. Nous remarquerons que l'art. 20 est impératif, et que le tribunal est par suite obligé, lorsqu'il ne délègue aux intéressés qu'une partie des droits, quant à leur exercice, d'attribuer les autres à l'assistance publique ; il ne saurait donc être question de lui substituer en l'espèce un tiers, ou un autre établissement hospitalier.

Toutefois, pas plus en matière de dessaisissement, que ce dessaisissement soit volontaire ou non, que de déchéance, l'abdication des droits faite par les titulaires n'est définitive : l'art. 24 leur permet en effet d'en demander la restitution au tribunal de la résidence du mineur. Ce texte est ainsi conçu : « Dans les cas visés par les art. 17 et 19, les père, mère ou tuteur qui veulent obtenir que l'enfant leur soit rendu, s'adressent au tribunal de la résidence de l'enfant, par voie de requête visée pour timbre et enregistrée gratis. Après avoir appelé celui auquel l'enfant a été confié, et le représentant de l'assistance publique, ainsi que toute personne qu'il juge utile, le tribunal procède à l'examen de l'affaire en chambre du conseil, le ministère public entendu.

Le jugement est prononcé en audience publique. Si le tribunal juge qu'il n'y a pas lieu de rendre l'enfant aux père, mère ou tuteur, il peut, sur la réquisition du ministère public, prononcer la déchéance de la puissance paternelle, ou maintenir à l'établissement ou au particulier gardien les droits qui lui ont été conférés en vertu des art. 17 ou 20. En cas de remise de l'enfant, il fixe l'indemnité due à celui qui en a eu la charge, ou déclare qu'à raison de l'indigence des parents il ne sera alloué aucune indemnité. La demande qui a été rejetée ne peut être renouvelée que trois ans après le jour où la décision du rejet est devenue irrévocable ».

Ainsi le tribunal peut opter entre trois solutions :

1^{re} Rendre l'enfant au requérant; les juges fixent alors le montant de l'indemnité due, ou constatent l'indigence.

2^{re} Maintenir à l'établissement ou au particulier les droits qui lui ont été conférés;

3^{re} Repousser la demande et prononcer en même temps, à la requête du ministère public, la déchéance contre les parents (il y a lieu alors à l'organisation de la tutelle, titre I^{er}, chap. II). Ce n'est là, toutefois, qu'une simple faculté pour le tribunal, qui, avant d'en arriver à cette extrémité, devra prendre exclusivement en considération les intérêts de l'enfant, et tâcher de les concilier avec les gages d'affection qu'il est en droit d'attendre de ceux qui le réclament. Notons qu'en cas de rejet de la demande en restitution, cette demande peut être réintroduite trois ans après que le jugement qui l'a repoussée est passé en force de chose jugée; il y a là une diffé-

rence importante avec l'hypothèse d'une réclamation analogue émanant d'une personne frappée de déchéance : celle-ci, en cas de rejet, ne peut plus la renouveler.

Depuis 1889, les tribunaux montrent une tendance, fâcheuse à notre avis, à accueillir les demandes en restitution qui leur sont présentées ; ces dispositions, par trop bienveillantes, ne sont pas toujours conformes à la responsabilité qui leur incombe vis-à-vis de ceux qu'ils ont mission de protéger ; ils ne sauraient trop exiger de garanties sérieuses et nombreuses chez les réclamants, dont les intentions peuvent être excellentes, mais dont la faiblesse ou la négligence éventuelle peut avoir pour l'enfant les conséquences les plus déplorables. La restitution de la puissance paternelle, quelque fondée qu'elle soit, a d'ailleurs un inconvénient inévitable : c'est de substituer brusquement une direction à une autre, d'apporter un certain trouble dans les habitudes du jeune pupille, et d'entraver par là, fréquemment, l'œuvre de la charité publique ou privée dans ses efforts les plus louables pour régénérer des enfants vicieux, obligée qu'elle est d'abandonner cette œuvre avant qu'elle ne soit complètement achevée.

§ II. — *Procédure du dessaisissement.*

Les formalités à remplir et la procédure à suivre sont à peu près identiques dans les deux cas de dessaisissement. C'est au tribunal de la résidence de l'enfant qu'une requête, présentée par ministère d'avoué,

doit être adressée. S'agit-il du cas où le dessaisissement s'opère avec le consentement des parents? Cette requête est alors adressée au tribunal par les intéressés (c'est-à-dire père, mère, tuteur) agissant conjointement (art. 17); dans le cas contraire, elle est présentée simplement au président par ceux qui ont recueilli l'enfant, et elle ne peut l'être que pendant un délai de trois mois à partir de la déclaration (art. 20). Le représentant de l'assistance publique d'une part (1), celui (établissement ou particulier) à qui l'enfant doit être confié, de l'autre, sont entendus; le ministère public dépose ses conclusions; la requête est examinée en chambre du conseil, le jugement rendu en audience publique (art. 18 et 21).

Toutefois, nous noterons quelques différences essentielles : l'art. 18 exige, par exemple, que, dans l'hypothèse du dessaisissement volontaire, les parents soient appelés à prendre part à l'examen de l'affaire; l'art. 20, dans l'hypothèse contraire, ne parle pas de leur convocation. Un doute s'est élevé sur le point de savoir si, quand la présence des parents est requise par la loi, elle l'est indispensablement et à peine de nullité des décisions prises. Nous ne le croyons pas; il arrive très souvent, dans la pratique, que les parents appelés ne comparaissent pas, craignant d'avoir à faire, devant des magistrats, l'aveu de leur dénûment, ou bien, s'ils comparaissent, protestent contre une mesure qu'ils estiment avoir pour eux un caractère infamant, arguent de

(1) C'est, à Paris, le directeur de l'Assistance publique; en province, l'inspecteur du département de la résidence de l'enfant (art. 24).

leur honorabilité, reviennent sur leur acte de renonciation, et, en fin de compte, réclament leur enfant ; de sorte qu'en définitive la pensée du législateur, qui n'intervient ici que pour donner au dessaisissement les garanties sérieuses du contrôle judiciaire et éviter aux parents des renonciations intempestives ou peu réfléchies, se trouve méconnue. Mieux vaut donc, pour éviter ces protestations possibles, ne pas exiger la présence effective des parents, l'intérêt de l'enfant étant le plus souvent que la délégation de la puissance paternelle s'accomplisse sans eux ; les tribunaux devront donc passer outre au silence gardé par les père et mère et sauvegarderont pleinement leur responsabilité, lorsqu'ils auront en mains l'acte de renonciation originaire et la copie de la citation envoyée aux intéressés.

Le législateur, nous l'avons dit, a rejeté un projet déposé au Sénat, qui avait pour but de déclarer valable tout contrat de dessaisissement basé exclusivement sur l'accord des parties en cause, père et mère d'un côté, établissement charitable de l'autre, sans le soumettre à l'homologation de la justice ; il a cédé, en le repoussant, aux sollicitations du Conseil d'État, qui n'estimait pas que la validité d'un tel engagement fût compatible avec le principe du pouvoir paternel, tel que nous le concevons aujourd'hui ; peut-être est-il allé trop loin, et il eût été, ce semble, suffisant, pour éviter les surprises possibles, d'obliger les associations charitables, lorsqu'elles recueillent un enfant, à prévenir le Parquet, dont l'intervention et la surveillance eussent été suffisantes pour éviter des abus fâcheux. Quoi qu'il

en soit, l'application de l'art. 18 donne lieu, en pratique, à des difficultés réelles, et attire au législateur des critiques qui ne sont pas, malheureusement, toujours injustifiées.

§ III. — *Effets du dessaisissement.*

Nous devons faire une distinction entre la *jouissance* et l'*exercice* du droit.

1^o *Quant à la jouissance* : elle est toujours déléguée à l'assistance publique.

2^o *Quant à l'exercice* : le jugement de dessaisissement peut laisser au père l'exercice d'une partie de son autorité ; celui-ci conserve, en effet, les droits qu'il s'est réservés dans le contrat de placement (nous savons qu'au contraire, en matière de déchéance, cette déchéance est toujours totale). Si le dessaisissement a eu lieu sans l'intervention des parents, le tribunal peut de même n'accorder à l'établissement gardien que l'exercice de tout ou partie de la puissance paternelle (art. 26), en réservant le surplus à l'assistance publique qui se trouve alors posséder à la fois la jouissance de tous les droits et l'exercice de la portion de ceux qui lui a été conférée ; rien n'empêche d'ailleurs qu'elle concentre en ses mains la jouissance et l'exercice complets de la totalité des droits du père, si le tribunal n'a pas jugé opportun d'en continuer la possession au titulaire actuel.

L'assistance publique a donc la jouissance de la puissance paternelle ; c'est en vertu de cette délégation

tion qu'elle peut, conformément à l'art. 17, faire citer devant le tribunal un père qui s'est réservé le droit de consentir au mariage de ses enfants, à l'effet de briser, s'il y a lieu, sa résistance et son refus, et de solliciter l'autorisation du tribunal ; c'est encore en vertu de cette délégation qu'elle est appelée, d'après l'art. 22, à surveiller les établissements dépositaires ou le gardien des mineurs. Ce rôle de surveillance, l'assistance l'exerce concurremment avec le Préfet dans chaque département ; comme lui, elle peut remédier aux abus qui sont découverts dans la gestion et la direction des protecteurs de l'enfant, en demandant au tribunal de lui confier à elle-même les attributions qui leur sont dévolues.

Le dessaisissement ne peut donc s'opérer par simple mesure administrative ; l'administration n'a « qu'un droit d'action, non de décision » (exposé des motifs de la loi de 1889) ; en outre, les dispositions de l'art. 23 constituent, pour les gardiens de l'enfant, une garantie précieuse contre l'arbitraire des pouvoirs publics ; mais l'intervention de l'autorité judiciaire n'est exigée que lorsqu'il s'agit des droits attribués à des particuliers sur la personne de l'enfant ; or, il arrive tous les jours que l'assistance publique opère des placements chez des particuliers ; il va de soi que, dans cette hypothèse, notre article est inapplicable, et qu'elle peut, sans autre formalité, sans décision judiciaire, leur retirer à son gré les enfants qu'elle leur a confiés.

Sur quels enfants l'assistance publique peut-elle exercer ses droits ? Il est évident que la question ne saurait souffrir de difficulté quand il s'agit d'en-

fants de nationalité française ; mais elle se complique quand les tribunaux se trouvent en présence d'enfants étrangers ; quelle situation est alors la leur ? Tout dépend évidemment de l'opinion que l'on adopte sur le caractère de la loi de 1889 : si l'on admet en effet que cette loi est de statut personnel, il est impossible de songer à en faire bénéficier les enfants nés d'étrangers. Nous ne croyons pas qu'il en soit ainsi, et nous sommes au contraire convaincu qu'étant une loi d'assistance, de protection, elle revêt nécessairement, comme les lois de police et de sûreté, un caractère d'ordre public. Or l'ordre public exige que les mineurs résidant en France ne soient pas dépourvus de toute protection à raison de leur qualité d'étrangers ; la sécurité de tous y est, d'ailleurs, intéressée, puisque les statistiques démontrent que ce sont parmi les enfants de parents indigènes que se recrutent les plus nombreux adeptes de la criminalité (1). Mais si la loi elle-même s'applique à ces enfants, si les tribunaux peuvent prononcer dans leur intérêt la déchéance de la puissance paternelle contre leurs auteurs, s'ensuit-il qu'ils puissent aussi organiser en leur faveur une tutelle ? On a soutenu que non (Pillet : *Journal de dr. int. privé*, 1892, p. 10) et que, par suite, c'était à la loi étrangère qu'il appartenait de pourvoir au

(1) Voir sur le caractère d'ordre public et l'application territoriale de la loi : Aubry et Rau, t. I, § 31, p. 133, texte et note 6 *ter* et § 78, note 36, p. 506 ; Despagnet : *Précis de droit international privé*, 2^e édition, n° 605 ; Oudinet : *Princ. élém. du dr. int. privé*, n° 606 ; circulaires du Garde des Sceaux des 21 septembre 1889 et 3 février 1897 ; Douai, 6 février 1896 ; travaux préparatoires (rapport Courcelle-Seneuil, *J. off.*, avril 1889, Ch. d. D., Doc. parlem., p. 726, col. 1).

remplacement du père déchu (Trib. de Lille, 25 avril 1895; Nancy, 1^{er} juin 1898). En vérité, nous ne comprenons pas pourquoi l'on empêcherait un tribunal d'accomplir utilement sa mission; n'est-ce pas, en effet, au moment même où la déchéance est prononcée que l'enfant se trouve le plus abandonné? Nous dirons donc avec MM. Aubry et Rau, et Chavegrin (dans son article sur la tutelle des mineurs en droit international privé, reproduit dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence* de 1893, p. 507), que les tribunaux français auront le droit : ou bien de laisser l'enfant à sa mère, ou bien d'organiser la tutelle d'après sa loi nationale, ou bien enfin de l'organiser d'après la loi française, et de lui permettre, dans ce dernier cas, d'être confié à l'assistance publique. — Voilà pour la déchéance : *Quid* du dessaisissement? il n'est point douteux que la loi de 1889 s'applique, conformément aux principes que nous venons d'exposer, au dessaisissement intervenu sans le consentement des parents; l'intérêt de l'enfant exige que, là encore, il soit protégé; mais que se passera-t-il en cas de dessaisissement volontaire? Pas de difficulté si le père tient de sa loi nationale la capacité de renoncer à ses droits; mais si cette loi ne lui confère pas une telle faculté, nous pensons qu'en pareille hypothèse le législateur devra respecter les principes qui régissent le statut personnel, et refuser au père la possibilité d'une aliénation juridique que sa loi n'admet point (1).

(1) Nous étudierons ce qui a trait à l'éducation des enfants moralement abandonnés et aux frais de leur service *infra* (Voir *Régime financier et Éducation des assistés*).

§ IV. — *Extension apportée par la loi du 19 avril 1898 à la loi de 1889, notamment en ce qui concerne le droit de garde.*

Tels sont les développements que nous nous sommes efforcé de consacrer aux règles nouvelles que la loi de 1889 a édictées en matière de déchéance et de dessaisissement ; sont-elles complètes, et le législateur a-t-il toujours eu la main heureuse ? Nous ne le croyons pas, et nous nous proposons, avant de quitter l'étude de la condition des moralement abandonnés, de rechercher quelles lacunes existent encore dans la loi, ou dans la façon dont elle est appliquée. Toutefois, nous nous attacherons, auparavant, à déterminer la situation faite, depuis la loi du 19 avril 1898, aux enfants auteurs ou victimes de crimes ou délits commis par eux ou sur eux par leurs parents ; cette loi, en effet, à côté de dispositions modifiant quelques articles du code pénal, a permis aux juridictions de répression de prononcer contre les parents indignes une déchéance simplement partielle, et de les priver provisoirement du seul droit de garde en leur laissant les autres attributs de la puissance paternelle.

C'est dans l'art. 4 de cette loi que se trouvent déterminés, quant au droit de garde, les pouvoirs nouveaux accordés au juge d'instruction. « Dans tous les cas de délits ou de crimes commis par des enfants ou sur des enfants, le juge d'instruction pourra, *en tout état de cause*, ordonner, le minis-

tière public entendu, que la garde de l'enfant soit *provisoirement* confiée, jusqu'à ce qu'il soit intervenu une décision définitive, à un parent, à une personne, ou à une institution charitable qu'il désignera, ou enfin à l'assistance publique. Toutefois les parents de l'enfant, jusqu'au cinquième degré inclusivement, son tuteur et le ministère public pourront former opposition à cette ordonnance : l'opposition sera portée à bref délai devant le tribunal, en chambre du conseil, par voie de simple requête. »

Cet art. 4, le plus important, et celui qui nous intéresse le plus directement, avec l'art. 5, apporte à la loi de 1889 une heureuse innovation ; la loi de 1898, en effet, s'est particulièrement préoccupée, dans ces deux articles, de la garde de l'enfant pendant la détention de ses auteurs, en attendant le jugement qui doit les frapper. Si l'accusé vit seul avec l'enfant, qui pourvoiera à la garde de celui-ci ? Qui l'abritera, le nourrira et le surveillera ? Les formalités pour le faire recueillir par l'assistance publique sont longues et multiples : l'accusé est-il marié ? l'autre époux est peut-être poursuivi lui-même et incarcéré comme complice ; qui donc alors s'occupera de l'enfant ? Et si cet époux n'est l'objet d'aucune poursuite, ne sera-t-il pas tenté de voir dans l'être qui lui est confié la cause de la détention de son conjoint ? Un nouveau martyre ne va-t-il pas, alors, recommencer pour l'enfant ? Telle est précisément la situation à laquelle le législateur a voulu remédier, en attendant que le tribunal se soit prononcé sur la culpabilité et, s'il y échet, sur la déchéance de l'auteur incriminé ; aussi a-t-il donné

à cet effet au juge d'instruction, sauf recours des parents les plus proches, pleins pouvoirs pour organiser la garde du mineur (Proposition Odilon-Barrot, du 22 février 1897). L'art. 4 généralise cette mesure ; il l'étend à tous les délits ou les crimes commis par les enfants ; les conséquences qu'elle entraîne sont d'une portée très large : cet article modifie l'art. 66 du code pénal, et donne au juge d'instruction le moyen d'en prévenir l'application et les fâcheux effets ; il permet de confier l'enfant à des œuvres charitables, au lieu de l'envoyer en correction, ou de le rendre à des parents indignes ; il crée enfin un moyen nouveau d'éviter la déchéance dans tous les cas où elle est facultative (art. 2, loi de 1889), en permettant aux juges de ne restreindre la puissance paternelle que dans la mesure nécessaire à l'intérêt de l'enfant, c'est-à-dire en privant seulement les parents du droit de garde. De plus, cette disposition donne au magistrat instructeur le moyen d'éviter qu'un prévenu, dont la situation est intéressante, qui n'a commis un délit que poussé peut-être par la misère, ou des parents indignes, soit envoyé devant le tribunal qui lui infligera une flétrissure alors même qu'il serait acquitté pour défaut de discernement, mention de ce jugement devant figurer sur son casier judiciaire ; au contraire, en le confiant provisoirement à une personne ou une institution charitable, le juge se rendra compte du degré d'amendement dont il est susceptible, et de l'avantage qu'il pourra y avoir à ce que le tribunal, en statuant définitivement, le remette à une personne charitable, à une société de patronage ou à l'assis-

tance publique, plutôt que de l'envoyer dans une maison de correction (1). Le magistrat pourra ainsi, quand l'instruction, dont la durée peut être à dessein prolongée, sera close, et d'après l'attitude observée par le délinquant, rendre en sa faveur une ordonnance de non-lieu, qui épargnera à l'enfant la honte de comparaître, — selon les cas, — devant le tribunal correctionnel ou la cour d'assises, et le laisser à la garde des personnes qui se seront chargées de lui.

Toutefois, la tâche du juge d'instruction est délicate : c'est plutôt celle d'un philanthrope et d'un psychologue clairvoyant que d'un magistrat proprement dit ; mais si sa bienveillance doit être très grande, encore faut-il qu'elle soit de nature à porter des fruits. Aussi une circulaire du Garde des Sceaux, du 31 mai 1898, recommande-t-elle à ceux qui ont à la manifester, de se garder de soustraire les enfants pervertis et corrompus à la détention préventive ; les œuvres charitables ne peuvent en effet sauvegarder les jeunes coupables qu'à la condition que le triage des enfants enlevés aux établissements pénitentiaires et placés dans ces asiles ait été rigoureux, et de ne point recevoir des sujets trop vicieux, qui, insusceptibles d'amendement, sont des agents de contamination pour les autres : cette sélection préalable est la condition indis-

(1) Il est à remarquer que la mesure provisoire prise par le juge, peut être prolongée jusqu'à ce qu'il soit intervenu une décision définitive, laquelle peut être retardée aussi longtemps qu'il le croit utile pour s'assurer de la bonne conduite de l'enfant et des garanties présentées par la personne ou l'œuvre à laquelle il est confié.

pensable du bon fonctionnement de la loi nouvelle.

Quand le juge d'instruction a pris une décision vis-à-vis d'un enfant, cette décision (qui n'est que provisoire et peut être attaquée par voie de simple requête devant la chambre du conseil par tout parent du mineur jusqu'au cinquième degré, son tuteur, subrogé-tuteur, ou le ministère public) (1) sera ensuite confirmée ou infirmée, selon les cas, par le tribunal, au moment même où il statuera sur le crime ou le délit qui lui est déféré (art. 5).

S'il la confirme, le tribunal peut-il, dans le dispositif de son jugement, imposer à tel établissement déterminé la garde définitive de l'enfant, de provisoire qu'elle était, en vertu de l'ordonnance du magistrat instructeur? Nous ne le croyons pas; on l'a toutefois soutenu, et certains auteurs (2) sont allés jusqu'à prétendre que si la garde ne peut être imposée aux œuvres charitables privées, du moins

(1) V. Faustin-Hélie : *Le vagabondage des mineurs*, p. 229 et s. — La commission de la Chambre avait même voulu aller beaucoup plus loin, et obliger la juridiction saisie de la connaissance d'un crime ou d'un délit prévus par les art. 1 à 4 de la loi de 1898, à prononcer la déchéance de plein droit de la puissance paternelle ou de la tutelle, comme conséquence nécessaire de toute condamnation encourue par les ascendants ou tuteurs à raison des mauvais traitements exercés par eux sur les enfants confiés à leurs soins; elle laissait seulement aux juges la faculté d'écarter cette déchéance, quand la peine prononcée serait inférieure à un an de prison. Mais la commission du Sénat n'accepta pas cette innovation. M. Béranger ayant fait remarquer dans son rapport, que l'adoption de cette disposition aurait pour effet de porter une grave atteinte à l'économie générale de la loi de 1889, le Sénat repoussa la motion, se bornant à laisser aux magistrats un pouvoir discrétionnaire et facultatif en cette matière, en se préoccupant surtout d'enlever le droit de garde à des mains indignes.

(2) V. Rollet : *Lois nouvelles*, février 1899, p. 72; St-Lô, 7 mai 1898.

l'assistance publique, elle, devait s'incliner, exécuter la décision judiciaire, quant à ce chef. Ces auteurs argumentent, à l'appui de leur thèse, du mot *enfin* contenu dans l'art. 4, et qui précède immédiatement ceux d'assistance publique. C'est, à notre avis, jouer sur les mots ; la loi n'a pas voulu aller jusque-là ; comment, en effet, les juges d'instruction ou même les tribunaux auraient-ils le pouvoir de vaincre la résistance de ces établissements, si elle se produisait ? En fait, les œuvres d'assistance se feront un devoir de déférer aux réquisitions des juges d'instruction, et s'empresseront d'accepter les enfants qui leur seront confiés ; mais encore est-il bienséant de requérir auparavant leur avis et leur consentement.

La jurisprudence admet que les tribunaux peuvent, en confiant un enfant à un tiers, déclarer que le droit de garde fera retour aux parents à une époque déterminée et sous certaines conditions (Chateau-Thierry, 17 juin 1898) ; mais que devient dans ce cas le droit de correction ? Passe-t-il aussi à ce tiers ? Non, car toute disposition de loi qui entraîne privation de la liberté, doit toujours être interprétée restrictivement ; or les pouvoirs conférés par les art. 375 à 383 code civil ne le sont qu'au père ou à la mère ; on ne saurait les attribuer à d'autres.

Nous signalerons un amendement déposé au Sénat par MM. P. Strauss et Th. Roussel, qui avait pour but d'accorder aux associations protectrices de l'enfance reconnues d'utilité publique, en ce qui concerne les violences et les attentats commis contre

les enfants, le droit de poursuivre et de se porter partie civile dans les termes des art. 63 et 182 c. instr. crim., à condition d'y avoir été autorisées par décret spécial rendu après avis du tribunal de première instance ; mais le législateur a pensé que la vigilance du ministère public était, au point de vue des poursuites, une garantie suffisante, et que, d'autre part, les réparations dues à la partie civile resteraient le plus souvent illusoires ; aussi, malgré la belle défense de M. Béranger, et sur les critiques présentées par MM. Léonce de Sal et de Chamailard, le Sénat repoussa l'amendement.

En résumé, l'innovation apportée par la loi de 1898 est des plus heureuses, car elle réagit contre les principes directeurs de la loi de 1889 ; elle organise, dans tous les cas de délits ou de crimes commis par des enfants ou sur des enfants, une déchéance facultative pour le juge à l'égard de leurs auteurs et ascendants, déchéance doublement *partielle* en ce que le droit de garde peut, d'abord, être seul retiré, et, en outre, retiré à l'égard *d'un seul* enfant (art. 4 et 5). Les tribunaux ont donc, à l'heure actuelle, l'option entre deux systèmes : ils peuvent prononcer la déchéance totale en vertu de l'art. 2 de la loi de 1889, ou retirer aux parents le droit de garde ; dans ce dernier cas, ils sont appelés, malgré le silence de la loi, à fixer la durée de l'exercice de ce droit, à exercer un contrôle sur la façon dont le tiers gardien remplit sa mission, et à statuer sur la demande en restitution qui peut émaner des intéressés. A peine promulguée, cette loi a subi de multiples applications : un seul reproche peut lui être

fait : c'est de ne pouvoir entrer en vigueur que dans le cas de crime ou de délit ; il semble donc qu'à cet égard elle soit inférieure à la loi de 1889, qui, elle, peut frapper les parents, et très rigoureusement, en dehors de toute condamnation, pour cause, par exemple, d'ivrognerie habituelle ou de grave inconduite (§ 6, art. 2, loi de 1889) (1).

(1) Une association dont tous les Français devraient faire partie s'est fondée, vers 1885, pour protéger les enfants maltraités ou en danger moral : elle s'appelle « l'Union française pour le sauvetage de l'enfance ». Voici quelle est la définition de son programme ; elle a pour but de rechercher, de signaler à qui de droit ou de recueillir les enfants maltraités ou délaissés. Sont considérés comme enfants les mineurs de seize ans. Sont considérés comme maltraités :

1° Les enfants qui sont l'objet de mauvais traitements physiques, habituels ou excessifs.

2° Ceux qui, par suite d'une négligence coupable de leurs parents, sont habituellement privés de soins indispensables.

3° Ceux qui se livrent habituellement à la mendicité, au vagabondage ou à la débauche.

4° Ceux qui sont employés à des métiers dangereux pour eux.

5° Les enfants matériellement abandonnés.

Sont considérés comme en danger moral :

1° Les enfants dont les parents vivent dans une inconduite notoire et scandaleuse.

2° Les enfants dont les parents se livrent habituellement à l'ivrognerie.

3° Les enfants dont les parents vivent de la mendicité.

4° *Les enfants dont les parents ont été condamnés pour crimes.*

5° *Les enfants dont les parents ont été condamnés pour vol, excitation habituelle de mineurs à la débauche, outrage public à la pudeur, outrage aux bonnes mœurs.*

Une loi du 5 décembre 1901 est venue compléter l'art. 357 code pénal, en punissant le père ou la mère qui aura résisté à l'application de l'une ou l'autre des lois de 1889 et 1898, et prétendra vouloir conserver la garde de son enfant, ou la reprendre malgré des décisions de justice intervenues en faveur de ce dernier ; l'art. 357 est ainsi complété : « quand il aura été statué sur la garde d'un mineur, par décision de justice, provisoire ou définitive, au cours ou à la suite d'une instance en séparation de corps ou de divorce, ou dans les

SECTION III

Résultats et lacunes de la loi de 1889.

La loi de 1889 a produit incontestablement de très bons résultats : outre qu'elle élargit dans une notable mesure la portée plutôt rudimentaire de la législation antérieure (art. 375 code pén., lois de 1851 et de 1874), elle étend sa protection sur une foule d'enfants dont le décret de 1811 ne s'occupait point ; elle a pris en main la cause des enfants honnêtes, issus de parents indignes, et a cherché à améliorer celle des enfants vicieux issus de parents honnêtes, afin de les soustraire les uns et les autres à un contact dangereux ou à des instincts pervers.

Il semble, si l'on consulte les statistiques, que l'effort du législateur ait eu sa récompense :

En premier lieu, si nous ne considérons que les chiffres fournis par le département de la Seine, où la loi est appliquée avec le plus de vigilance, nous pouvons y constater une diminution constante du chiffre de la criminalité infantine : en 1892, en effet,

circonstances prévues par les lois des 24 juillet 1889 et 19 avril 1898, le père ou la mère qui ne représentera pas le mineur à ceux qui ont le droit de le réclamer, ou qui, même sans fraude ou violences, l'enlèvera ou le détournera, ou le fera enlever ou détourner des mains de ceux auxquels sa garde aura été confiée, ou des lieux où ces derniers l'auront placé, sera puni, etc. ; si le coupable a été déchu de la puissance paternelle, l'emprisonnement pourra être élevé jusqu'à 3 ans ».

alors que le total des délinquants des deux sexes mineurs de seize ans était de 1813, il tombait, l'année suivante, à 1795, et en 1894 à 1710. Comment expliquer cette baisse sensible, et progressive, dans un département où la population est si dense, si compacte, où le nombre des mendiants, vagabonds, ivrognes, malfaiteurs de toute catégorie, en un mot de gens sans aveu, dépasse prodigieusement celui des autres départements, où l'exemple doit, par conséquent, peser d'un poids singulier sur les êtres environnants, si ce n'est à l'influence bienfaisante de la loi de 1889, à la façon intelligente dont elle est appliqué, à la sollicitude avec laquelle l'assistance publique recueille les descendants de ces dégénérés, et cherche à endiguer le flot, partout croissant, de la criminalité? Cette conclusion se trouve d'ailleurs pleinement justifiée quand on constate que la diminution de la criminalité existe surtout, dans le département de la Seine, pour les garçons, qu'elle est presque nulle pour les filles, et que pourtant le nombre des pupilles du sexe masculin est plus du double de celui de ces dernières (2404 garçons pour 1129 filles).

Il est un autre résultat dont il convient de se féliciter : c'est que cette même loi a facilité la protection des enfants traduits en justice. L'assistance publique de la Seine a créé à Paris, en 1893, un établissement, dit asile temporaire, dans lequel sont conduits les jeunes prévenus, au lieu d'être incarcérés pendant la durée de l'instruction ; la plupart d'entre eux sont également affectés au service des moralement abandonnés, et soustraits par là aux

promiscuités inévitables et aux conséquences souvent déplorables d'un séjour en prison (1). Il serait à désirer que la création d'asiles de cette nature se généralisât dans tous les départements.

De plus, la loi de 1889 permet de mettre fin à des pratiques vraiment scandaleuses, dont certains parents sont parfois les tristes héros : voulant se débarrasser à tout prix de leurs descendants, ils les maltraitent intentionnellement et excipent ensuite de leurs sentiments de désobéissance ou de légitime révolte pour requérir leur envoi en correction ; les juges, — et en particulier ceux de la Seine, — avant de faire droit à une telle requête, s'entourent de renseignements, ordonnent malgré les termes prohibitifs de l'art. 378 du code civil, une enquête, et bien souvent la requête des parents est non seulement rejetée, mais encore aboutit à une instance en déchéance intentée contre eux, d'office, par le Parquet (2). Même sans aller jusque-là, les magistrats recherchent si l'inconduite apparente de l'enfant n'a pas sa raison d'être dans les traitements dont il est l'objet, dans l'éducation déplorable qu'il a reçue, si, par suite, l'application de la loi de 1889 ne peut être requise en sa faveur, afin de substituer à son envoi en correction, son affectation au service des moralement abandonnés, où il restera jusqu'à sa ma-

(1) En 1893, 281 enfants sont passés par l'asile temporaire ; 194 ont été recueillis par l'assistance publique ; 61 ont été affectés au service des moralement abandonnés, et 33 placés dans la catégorie des assistés.

(2) M. Bonjean, dans son livre intitulé : *Enfants révoltés et parents coupables*, déclare que sur 100 demandes, 40 sont rejetées, et que 10 % aboutissent à des instances en déchéance.

jorité ; toutefois nous devons le reconnaître, cette sage interprétation ne peut recevoir la sanction des tribunaux quand le père agit par voie d'autorité, car l'art. 376 est formel, et le juge *doit* délivrer l'ordonnance d'envoi en correction ; c'est là, disons-le en passant, un attribut exorbitant de la puissance paternelle, et dont nous verrions avec plaisir voter l'abolition, ou tout au moins la modification.

Malheureusement, l'œuvre du législateur, pour salubre qu'elle soit, reste incomplète ; nous y relevons de trop nombreuses lacunes, lacunes de fait et lacunes de droit. Les réformes qu'il préconise et qu'il autorise, particulièrement en matière de des-saisissement, ne sont réellement appliquées qu'à Paris ; l'assistance provinciale n'imité pas, en général, la généreuse initiative du département de la Seine ; est-ce indifférence ? Nous voudrions plutôt voir dans l'insuffisance des ressources et la limitation des budgets départementaux la cause de cette inertie regrettable. Quoi qu'il en soit, nous signalerons plusieurs imperfections qui, soit en fait, soit en droit, attirent à la loi des critiques fondées.

Et d'abord, la loi de 1889 exige, pour que l'enfant puisse être enlevé à ses parents, que la peine de la déchéance soit prononcée contre eux ; elle n'attache la déchéance, — en dehors, bien entendu, des cas de déchéance obligatoire, — qu'à leur indignité, et comme la proclamation en justice de cette indignité est une flétrissure pour le père, les tribunaux hésitent à la prononcer ; ils sacrifient donc l'enfant ; et cependant n'arrive-t-il pas souvent que cette indignité existe, mais ne peut être prouvée ?

que même n'existant pas chez les parents, l'enfant, par ses instincts vicieux, a cependant besoin d'une protection que sa famille est, pour des raisons diverses, dans l'impossibilité de lui donner? Que dire de ces petits êtres, miséreux et misérables à la fois, qu'on voit errer lamentablement dans les rues, en quête d'une mauvaise action à commettre, et fournissant au monde des vagabonds, des mendiants, des prostitués, un pourcentage désolant? Contre eux, la loi est désarmée; beaucoup de ces enfants appartiennent à d'humbles, mais honnêtes familles, que le travail retient à l'atelier, et que la loi ne saurait atteindre; pourquoi ne point les enfermer, comme on enferme en Angleterre cette catégorie de jeunes ivrognes invétérés, auxquels on a donné le nom si suggestif d'Arab-boys? Mais, dit-on, le droit de puissance paternelle est là, qui s'y oppose! Vraiment, c'est bien mal comprendre l'intérêt de l'enfant que de pousser à ce point le respect de ce droit; nous avons vu, d'ailleurs, à quelles conséquences de pareils scrupules peuvent conduire. En outre, n'y a-t-il pas le dessaisissement volontaire, que l'administration peut solliciter des parents? sans doute! mais si les parents refusent? si l'administration — ce qui, malheureusement, arrive fréquemment en province, — hésite, recule devant la gêne et l'embarras que l'éducation de semblables enfants va lui procurer? (1) — Les Parquets poursuivront pour

(1) M. Rollet, membre du *Comité de défense pour la répression de la prostitution des mineures de 16 ans*, déclarait qu'il n'avait jamais vu appliquer la loi de 1889 pour protéger une fille arrêtée comme prostituée!

vagabondage ! D'accord ! mais alors c'est l'envoi en correction, avec les résultats que l'on connaît ! et comment poursuivre, si tel enfant vicieux n'a pas abandonné le domicile de ses parents ?

En réalité, ce qu'il faut dire, ce dont il faut convenir, c'est qu'en ce qui concerne cette catégorie de déshérités, la loi n'a pas suffisamment armé le bras des juges ; il aurait fallu édicter contre eux des mesures spéciales, les prescriptions de la législation actuelle étant insuffisantes : le législateur a entendu subordonner la protection de l'État à l'indignité des parents, au lieu de la subordonner simplement à l'intérêt de l'enfant : il a eu tort.

Ce n'est pas tout : tandis que dans le département de la Seine nous constatons une entente parfaite entre la magistrature et l'administration, pour le plus grand bien des enfants poursuivis en justice, nous avons le regret de remarquer qu'il n'en est pas de même dans la majorité des autres départements. Là, en effet, les juges d'instruction, au lieu de rechercher si les circonstances ne leur permettent pas de demander la déchéance ou le dessaisissement, se contentent d'appliquer purement et simplement l'ancienne circulaire du 10 mars 1876 ; au lieu de soumettre les enfants à la procédure des flagrants délits, ils procèdent contre eux, — conformément à ladite circulaire, — à une instruction, ce qui est excellent ; mais ce qui l'est moins, c'est qu'il arrive que, selon la nature des renseignements qu'ils ont pu recueillir, ils se bornent ou bien à rendre en leur faveur un non-lieu — remettant ainsi à l'enfant à sa famille, c'est-à-dire les exposant inconsciemment et

involontairement aux dangers de la récidive, — ou bien à prononcer leur renvoi en police correctionnelle ; ils y sont acquittés, mais envoyés en correction, solution aussi désastreuse dans un cas que dans l'autre. Ne serait-il donc pas préférable qu'une circulaire ministérielle intervînt, enjoignant aux Parquets de signaler à l'assistance publique les enfants arrêtés, pour qu'elle pût provoquer le dessaisissement, volontaire ou non. et permettre de la sorte leur placement dans les familles ? (1).

La loi de 1889 est appliquée fermement quand il s'agit de la déchéance ; elle reste lettre morte en tant qu'elle se réfère au dessaisissement. Les tribunaux ne devraient cependant pas oublier que cette seconde partie de la loi est plus importante encore que la première ; qu'appliquer effectivement à une innombrable catégorie d'enfants, — celle des vicieux et des vagabonds, — la protection que le législateur entend leur donner, est une œuvre sociale de premier ordre ; il serait souhaitable que les juges se pénétrèrent davantage, à cet égard, de l'importance de leur rôle, et donnent à la société les satisfactions qu'elle est en droit d'en attendre.

Toutes les critiques que nous venons d'énumérer portent sur l'application même de la loi ; mais elle renferme en soi des lacunes théoriques. En veut-on un exemple ? Son titre même nous le fournit : la loi s'applique à la déchéance de la puissance pater-

(1) Nous dirons toutefois, à l'honneur de la magistrature, que, dans les grandes villes où fonctionnent des associations protectrices de l'enfance coupable, les juges d'instruction préviennent ces associations, afin de leur permettre de recueillir les jeunes délinquants.

nelle ; or cette puissance paternelle n'existe, légalement, et, légalement aussi ne peut être atteinte, qu'en tant qu'il s'agit d'enfants légitimes ou naturels reconnus ; mais quel sera le sort des naturels non reconnus ? Le législateur ne s'en occupe pas ! Et ce sont précisément, parmi les enfants naturels, les plus nombreux, partant les plus intéressants ! (1) Aussi comprenons-nous fort bien qu'un tribunal (Vervins, 26 mai 1893, D., 93-2-403) se soit vu dans l'obligation de déclarer qu'il y avait impossibilité absolue à prononcer la déchéance d'une puissance paternelle qui n'existe pas ! Il n'en est pas moins vrai qu'une telle situation est extrêmement préjudiciable à ceux qui la subissent ; sans doute, à la rigueur, pourrait-on soutenir que l'art. 23 de la loi de 1889 permet au Préfet d'intervenir et de demander au tribunal de dessaisir les particuliers en la garde desquels ces enfants peuvent se trouver placés ; mais l'application de cet article serait-elle, en pareille hypothèse, à l'abri de toute critique ? La loi vise en effet, dans cet article, les personnes auxquelles les enfants ont été confiés dans les *conditions prévues par la loi*, et il est permis de se demander si l'assimilation, dans ce cas, est possible ; il aurait fallu un texte formel à cet égard, et l'on peut espérer que lors de la discussion du projet de loi de 1892 que nous aurons l'occasion d'étudier au cours de ce travail, un oubli aussi regrettable sera réparé.

(1) Sur 16.000 naturels en 1895, 2.000 seulement avaient été l'objet d'une reconnaissance.

Et que penser de la rédaction et de la comparaison des art. 1 et 2 ? L'art. 1 parle de la déchéance obligatoire, qui s'applique, — le texte le dit formellement, *aux ascendants comme aux parents, à l'égard de tous les enfants* ; rien de tout cela dans l'art. 2 ; que conclure ? Qu'en matière de déchéance facultative, les ascendants ne pourront être atteints, car notre loi est de droit étroit. Irons-nous jusqu'à dire que la déchéance facultative, une fois prononcée, n'aura d'effet qu'à l'égard de celui ou de ceux des enfants qui ont été l'objet de la brutalité ou de l'influence pernicieuse des parents, au lieu de s'appliquer à tous ? Nous le pourrions peut-être, en présence du silence de la loi, mais ce serait, à coup sûr, méconnaître l'esprit dont elle s'inspire, et la jurisprudence a dû parfaire sur ce point l'œuvre incomplète du législateur. (Dalloz, 1893-2-401) (Par contre, la généralisation que la jurisprudence fait ici, par analogie, de l'application de l'art. 1 l'entraîne parfois trop loin : pourquoi, par exemple, quand, dans une famille nombreuse, un seul enfant est maltraité par son père, tandis que les autres sont, de sa part, l'objet d'une réelle affection, — cela se voit fréquemment, — pourquoi, si la déchéance est prononcée en vertu du § 6 de l'art. 2, en étendre l'effet à tous les enfants) ?

Combien d'hypothèses, d'ailleurs, que l'expérience — une expérience douloureuse, — nous révèle tous les jours, la loi n'a-t-elle pas prévues ? Tantôt c'est un père qui abandonne ses enfants, que la mère maltraite ; le père existant, exerçant, tant qu'il n'est pas déclaré juridiquement absent, la puis-

sance paternelle, la question se pose alors de savoir si la déchéance est possible contre la mère ; tantôt c'est une mère divorcée à qui les enfants ont été confiés, et qui les brutalise ; tantôt enfin c'est une marâtre qui martyrise, en l'absence de son mari, les enfants d'un premier lit, alors que le père a pour eux la plus grande tendresse. Que faire alors dans ces divers cas ? Faudra-t-il donc, pour atteindre la mère, frapper le père irresponsable ? Les tribunaux sont, hélas, bien forcés d'en arriver là ! (V. Nancy, 30 mars 1896, affaire Lambert).

Il y a donc beaucoup à faire encore pour amender la loi, et la compléter. D'autre part, en la prenant telle qu'elle s'offre à nous actuellement, même avec ses lacunes, et si nous ne consultons que les statistiques, nous pourrions croire, en présence de l'augmentation croissante du nombre des moralement abandonnés, à son application de plus en plus large ; en réalité, parmi les 17,699 enfants affectés, en 1897, au service des moralement abandonnés, beaucoup appartenaient à des parents indigents qui, dans l'impossibilité matérielle de les élever, avaient délégué leurs droits à l'assistance publique, alors que ces enfants eussent dû, rationnellement, être affectés au service des assistés proprement dits ; or la loi de 1889 n'est pas une simple loi d'assistance, elle est à la fois une loi d'assistance, de répression et de préservation : c'est en tenant compte de ce triple caractère, et en l'appliquant exclusivement à ceux auxquels elle est tout naturellement destinée, que l'administration pourra réaliser vraiment la pensée du législateur. Des réformes législatives nous

ont été promises (projet de loi de 1892); en attendant qu'elles reçoivent la sanction des deux Chambres, c'est aux tribunaux, par une interprétation plus large encore, et particulièrement en matière de dessaisissement par une initiative plus grande, à les devancer (1).

SECTION IV

Statistique.

Nous avons ainsi étudié, dans les cinq premiers chapitres, les différentes catégories d'enfants assistés, et nous nous sommes arrêté assez longtemps à l'étude et au commentaire de la loi de 1889, qui régit l'une des plus importantes d'entre elles, celle des moralement abandonnés. Nous ne voudrions pas terminer cette classification sans donner, dans une vue d'ensemble, le chiffre des pupilles de toutes classes recueillis par l'assistance publique depuis la moitié du siècle dernier. Ce qui frappe, à première vue, quand on consulte les statistiques, c'est le nombre sans cesse croissant de ces déshérités. En

(1) Le nombre des déchéances prononcées par application de la loi de 1889 a été, en 1891, de 806, en 1892 de 1057; le nombre des parents frappés et des enfants préservés pendant la même période a été de 1.107 pour les premiers, de 2.000 pour les seconds. Au 14 mai 1898, l'effectif des enfants assistés nés de parents déchus de leur puissance en vertu du titre I de la loi, était de 9.720. Au 31 décembre 1899, le nombre des maltraités et moralement abandonnés était, pour toute la France, de 11.988, de 17.699 l'année suivante (Voir rapport Roussel, annexe, tableaux D. et E.).

1833, le nombre des pupilles, pour une population de 32 millions d'habitants, s'élevait à 130,945, en 1834, à 129,222. Des dispositions très sévères, inspirées uniquement par le désir de réduire les dépenses, furent prises, et le nombre des enfants s'abaissa progressivement jusqu'à 95,234 en 1839; puis ce nombre se releva lentement; il était de 100,087 en 1848. A cette époque, les circonstances politiques changèrent de nouveau, des restrictions furent apportées aux admissions : aucun effort ne fut tenté pour combattre l'excessive parcimonie de certaines assemblées départementales; l'effet cherché fut obtenu : en 1859, le chiffre précédent tomba à 76,520. Depuis 1870, le nombre des pupilles est allé en progressant : en 1890, il atteignait 95,692; en 1894, 104,691; le 31 décembre 1897, il montait au chiffre effrayant de 128,274. Ainsi la progression a été en 13 ans (1884-1897) de 34,9 0/0. Que penser d'une telle progression ? Évidemment, elle est de nature à éveiller les plus légitimes préoccupations; l'éloquence de ces chiffres dénote, incontestablement, les singuliers symptômes, les effets trop tangibles, les ravages déplorables que la misère, l'indigence, un individualisme féroce, et la dépravation provoquent dans certaines classes de la nation. Sans doute l'accroissement incessant des victimes de ces calamités sociales est de nature à nous inspirer les plus vives inquiétudes, à raison des charges énormes qu'il fait peser sur les budgets départementaux, et, surtout si l'assistance infantile devient un jour nationale, sur celui de l'État; mais ce qui est particulièrement de nature

à nous créer de réels soucis, le danger le plus menaçant, et qui relève moins du législateur que du moraliste et du sociologue, c'est, à coup sûr, moins l'extension forcée des services de l'assistance, que l'oubli grandissant des devoirs les plus élémentaires, le relâchement des liens de famille et de la morale; il y a, dans certaines couches sociales, comme un ferment de veulerie, d'égoïsme outrancier, de lâcheté dont il faudrait anéantir le germe, et il y aurait à accomplir contre ceux qui en sont les lamentables héros une véritable œuvre de rénovation et de régénérescence morales.

Toutefois, si nous devons déplorer l'augmentation incessante du nombre des admissions, nous ne devons pas, par contre, quelques lourdes que deviennent les obligations et les charges qu'il nous impose, regretter qu'un service public soit là, pour recueillir ceux qui sont appelés à en bénéficier. Ce qui doit uniquement nous guider dans l'œuvre si humaine et si noble de l'assistance, c'est l'intérêt de l'enfant, parce que c'est l'intérêt du plus faible, et aussi parce que dans les conditions où se débat actuellement toute nation, et particulièrement la France, l'intérêt de l'enfant se confond le plus souvent avec l'intérêt du pays. Nous l'avons déjà dit à propos de l'enfant secouru : mieux vaut le recueillir que de forcer sa mère à le conserver, s'il ne trouve pas près d'elle l'affection qu'il en doit attendre. Félicitons-nous donc des efforts qui sont faits pour recueillir ces enfants, leur donner une famille nouvelle, car ils sont, en définitive, ceux de la patrie.

TITRE II

DE L'ADMISSION DES ENFANTS DANS LES HOSPICES

CHAPITRE I^{er}

Des différents modes d'admission.

L'abandon d'un enfant est un acte si grave que l'impossible doit être tenté pour l'éviter ; ce n'est qu'à la dernière extrémité, après avoir épuisé tous les moyens d'assistance, que le sacrifice maternel est accepté, toléré, subi ; et cependant, si douloureux qu'il soit, la nécessité souvent l'impose ; sa résolution prise, que va faire la jeune mère de son nouveau-né ? Soit qu'elle l'y porte elle-même, soit qu'elle l'y fasse porter par une tierce personne (sage-femme par exemple), soit qu'elle le dépose en un endroit solitaire où il sera ensuite recueilli, l'enfant, avant d'être admis dans les services de l'assistance, devra fatalement échouer à l'hospice. Mais quel hospice ?

D'après la loi du 27 frimaire an V, art. 5, les enfants trouvés devaient être portés à l'hospice le plus voisin; tous les hospices pouvaient donc recevoir ces enfants; mais les conséquences de cette trop large tolérance administrative ne devaient pas tarder à se manifester: le nombre considérable de ces établissements provoquait, chez les mères, une très grande propension à l'abandon; d'autre part, agglomérés avec les malades, les enfants contractaient fréquemment le germe d'affections plus ou moins dangereuses. C'est pour remédier à ces fâcheux inconvénients que le décret de 1811 vint réduire, dans son art. 4, à 1 par arrondissement, le nombre des hospices dépositaires; en fait, ce sont les Préfets qui limitent leur nombre; ils peuvent même arrêter qu'il n'y aura qu'un seul hospice départemental affecté aux admissions, s'ils pensent que cette décision soit de nature à offrir de sérieux avantages (1), soit parce que tel hospice présente une situation plus centrale, soit parce qu'il possède plus de ressources, par suite de revenus plus abondants, soit parce que des allocations et subventions plus nombreuses lui sont octroyées. C'est d'ailleurs là une prérogative que les instructions ministérielles des 15 juillet 1811 et 8 février 1823, que les décrets

(1) D'après l'art. 22 du décret du 19 janvier 1811, le Gouvernement pouvait encore restreindre le nombre des hospices dépositaires d'arrondissement; bien qu'aucun décret sanctionnant une mesure de cette nature n'ait jamais paru, les Préfets se sont octroyé le pouvoir de la prendre eux-mêmes. Leur décision ne peut donner lieu à aucun recours par la voie contentieuse, mais simplement à un recours gracieux au Ministre de l'intérieur (Conseil d'État, 29 août 1834, hospices d'Apt; 21 juillet 1839, hospices des Sables-d'Olonne).

sur la décentralisation administrative des 25 mars 1852 et 13 avril 1861, que la loi du 5 mai 1869 et la circulaire du 3 août même année (Bull. min. int. 1869, § 493) et qu'enfin le projet de loi du 18 février 1892, art. 6, ont confirmée; toutefois les Préfets devront éviter avec soin de placer les dépôts dans les hôpitaux de malades, et les affecter de préférence aux hospices de vieillards (Circul. du 8 février 1823).

Divers procédés peuvent être employés pour confier l'enfant à l'établissement dépositaire : les deux principaux, dont les avantages ou les inconvénients ont suscité et suscitent encore les discussions les plus ardentes sont : le tour, et l'admission à bureau ouvert; nous allons les étudier l'un et l'autre sous deux sections distinctes.

SECTION I^{re}

Système du tour.

Qu'était-ce que le tour ? C'était « un cylindre en bois, convexe d'un côté, concave de l'autre, et qui tournait sur lui-même avec une grande facilité; la partie convexe faisait face à la rue, l'autre s'ouvrait à l'intérieur d'un appartement; auprès du tour, à l'extérieur, se trouvait une sonnette. La femme qui voulait exposer son enfant agitait la sonnette pour avertir la personne de garde; aussitôt le cylindre,

décrivant un demi-cercle, présentait au dehors son côté concave, et, achevant son évolution, apportait l'enfant dans l'intérieur de l'hospice ». Il pouvait être également constitué par une ouverture percée dans le mur de l'hospice, garnie de deux portes, l'une intérieure, l'autre extérieure, entre lesquelles, à l'intérieur, se trouvait un petit berceau où l'on déposait l'enfant; le mouvement imprimé à la porte extérieure agitait une clochette qui donnait immédiatement l'éveil aux surveillants.

Cet usage nous est venu d'Italie, où il remontait aux époques les plus lointaines; en France même, il était très ancien; il s'était substitué aux *crèches* antiques et rudimentaires établies à la porte des églises, afin de diminuer les chances de mort des enfants exposés, en empêchant qu'ils ne fussent déposés dans la fange ou dans la neige.

C'est le décret de 1811 qui, dans son art. 3, l'institua obligatoirement dans notre pays : chaque hospice, dit cet article, devait avoir un tour; en fait, les prescriptions de la loi étaient inappliquées : sur 303 hospices dépositaires, 58 n'en eurent à aucune époque; bien plus, six (1) de ces établissements refusèrent catégoriquement d'adopter le système (2).

La conséquence immédiate de cette introduction du tour par la voie légale ne pouvait manquer de se

(1) Bas-Rhin, Doubs, Gers, Haut-Rhin, Haute-Saône, Vosges.

(2) Déjà, avant 1811, la loi du 28 juin 1793 avait décidé l'établissement, dans chaque district, d'une maternité où la fille enceinte pouvait se réfugier pour faire ses couches. Ce texte, excellent à raison de la protection préventive qu'il accordait à la mère et à l'enfant, a été repris et précisé dans un projet de loi émis en 1890 par le conseil supérieur de l'assistance publique.

produire, et d'une façon singulièrement onéreuse pour le budget des hospices; le nombre des abandonnés s'éleva bientôt, de 62,000 qu'il était en 1800, à 82,748 en 1815, à 106,667 en 1821, à 130,945 en 1833. Cette progression énorme, qui grevait lourdement les finances départementales, amena une réaction violente contre le tour, contre les facilités données à l'abandon, contre le relâchement des mœurs et les trafics plus ou moins répugnants auxquels certaines sages-femmes n'hésitaient pas à se livrer. On commença par déplacer les enfants, en les échangeant entre divers arrondissements ou départements; on se flattait ainsi de diminuer le nombre des admissions en faisant perdre aux parents la trace de leurs enfants. L'espoir, sans doute, ne fut pas vain, puisque sur 36,493 enfants déplacés en 1827, 16,339, soit 45 0/10, furent retirés par leurs parents ou gardés par leurs nourriciers. Mais l'effet produit fut des plus déplorables: des protestations sans nombre s'élevèrent; il fallut songer à mieux. Un moyen restait, radical: diminuer le nombre des tours, les supprimer ensuite; l'administration en usa, et c'est ainsi que nous voyons ces appareils disparaître peu à peu: en 1834, on en ferma 7, en 1835, 21; en 1862 il n'en restait que 5; à l'heure actuelle, il n'en existe plus aucun; (le dernier fonctionnait encore en 1892 à Alger, où il recevait chaque année 50 enfants environ apportés d'Algérie, de Tunisie et même de France (Bull. de la Société internationale pour les questions d'assistance, mai 1892, p. 76).

Ce qu'il y a de caractéristique dans ces dispari-

tions graduelles, c'est qu'elles se sont opérées sous l'empire de l'usage, sans l'intervention d'aucune loi; les Préfets avaient reçu, quant à la réglementation des tours, pleins pouvoirs, sauf l'avis des conseils généraux; les uns les maintinrent, en prescrivant la diminution des heures d'ouverture; d'autres, surtout à partir de 1837, les firent surveiller, mesure malheureuse s'il en fut, puisqu'elle ne tendait rien moins qu'à arracher aux déposants le secret de leur identité (1); la plupart les supprimèrent purement et simplement, surtout après l'avènement de la Monarchie de Juillet, époque où le gouvernement avait une propension marquée à donner la préférence au système d'admission à bureau ouvert, et à développer la pratique si salubre des secours aux filles-mères. Ces suppressions n'en demeuraient pas moins illégales, et l'on ne se fit pas faute de les attaquer comme telles; mais il fallut bien s'incliner devant le fait accompli, et substituer au système disparu un système nouveau : ce fut celui de l'*admission réglementée*.

En vertu de la nouvelle méthode, toute personne qui voulait abandonner un enfant devait, en le présentant à l'hospice, — et à peine de fin de non-recevoir, — 1^o répondre à un questionnaire en règle, portant à la fois sur son identité et le lieu de

(1) « Le tour surveillé manque de franchise et de dignité, en tendant un piège à la mère, en faisant du tour une sorte de guet-apens, en cachant la police sous le manteau de la charité » (Albert de Melun : *Moniteur Universel*, 1850, p. 1082; *Journal des Économistes*, t. XXII, p. 373).

son domicile (1); 2° produire certaines pièces, parmi lesquelles l'acte de naissance de l'enfant, un certificat du maire constatant qu'à raison de son indigence, d'infirmités ou autres circonstances, la mère ne pouvait élever son enfant. En outre, un secours temporaire était préalablement offert à la mère; le refusait-elle? On procédait sur son compte à une enquête, et si son indigence n'était pas suffisamment établie, on lui imposait d'office le secours, ou on refusait simplement l'admission.

Ce système déplorable, encore en vigueur dans nombre de nos départements, dont le principe avait été posé en 1849 par une commission nommée par le gouvernement, et que devait confirmer définitivement un règlement de 1862, entraînait fatalement, à raison même de l'obligation où était la mère de se faire connaître, la suppression du secret; or, supprimer le secret, c'est complètement méconnaître l'intérêt de l'enfant, car c'est écarter la mère, par crainte des divulgations nécessaires, du chemin de l'hospice; c'est raréfier, dans d'étroites limites, le nombre des admissions. D'autre part, imposer le secours, c'est, nous l'avons déjà vu, laisser l'enfant à la garde de parents souvent dénaturés; c'est lui faire expier cruellement la faute dont il est le fruit, c'est, comme l'a dit très justement M. Monod, le mettre en grave danger de mort; dans les deux cas

(1) D'après une décision prise le 20 février 1861 par les Ministres de l'intérieur et de la justice, les sages-femmes elles-mêmes ne sont pas dispensées de répondre en s'abritant derrière le secret professionnel, privilège qui résulte pour elles de l'art. 378 code pénal; le bénéfice de cet article leur est enlevé par l'art. 56 du code civil.

c'est aller plus loin : c'est donner une prime à l'infanticide et à l'avortement (1), et il n'est pas étonnant, comme l'ont fait remarquer MM. Thulié (Rapport au Conseil général de la Seine en 1878) et Lafabrègue (Enfants assistés) que les agissements de certains inspecteurs départementaux qui, pour ménager les deniers publics, violaient le principe du secret et sacrifiaient ainsi l'existence autrement précieuse de nombre d'enfants, aient fini par provoquer dans les esprits une orientation nouvelle et un retour marqué vers un état de choses disparu.

En présence des nombreux inconvénients que présente le système de l'admission réglementée, nous comprenons fort bien que des hommes, fermement convaincus, soient venus réclamer le rétablissement du régime antérieur. Déjà, en 1856, Troplong et Portalis déposaient au Sénat une proposition aux termes de laquelle chaque département devait posséder au moins un hospice où fonctionnât un tour (2). Cette proposition, restée sans succès, fut reprise en 1877 sous forme de pétition, par le docteur Brochard qui voyait dans la suppression du tour et la généralisation des secours aux filles-mères la cause principale de la marche ascendante de l'infanticide et de l'avortement, notamment pendant la période comprise entre les années 1822 et 1874. La pétition du docteur Brochard fut énergiquement appuyée par un rapport de M. Béranger (*J. Off.* du

(1) Voir à ce sujet Brochard : *La vérité sur les tours*, et Marjolin : *Mémoire sur le rétablissement des tours*.

(2) Voir *Moniteur Universel*, 1856, p. 390 et 394.

20 mai 1877), qui déposa lui-même, le 17 février 1878, sur le bureau du Sénat, un projet de loi reproduisant dans ses parties essentielles celui de Troplong et de Portalis. Toutes ces propositions n'eurent même pas l'honneur de la discussion, et restèrent aussi infructueuses que devaient l'être plus tard les motions présentées à la Chambre, en 1881, par M. de Lacretelle, en 1890, par M. de la Ferronnays (*J. Off.* du 12 novembre 1890), en 1891, par M. Laurent au Conseil général de la Seine, en 1897, par M. Dulau; cette dernière proposition avait pour but d'appliquer, en tenant compte de notre état social actuel, le programme de la loi du 28 juin 1793, qui prévoyait l'installation dans chaque hospice d'une maternité secrète et d'un tour, avec, en plus, des distributions de secours, pendant trois ans, aux mères indigentes.

Quelle était donc la cause d'un semblable revirement ? Pourquoi cet engouement si subit en faveur d'un système qui n'avait pas donné, à l'expérience, les espérances qu'on était en droit d'en attendre ? Le tour possède-t-il donc des avantages insoupçonnés que l'ancienne réglementation n'avait pas fait suffisamment ressortir et que l'application plus intelligente de mesures nouvelles devait mettre en lumière ? Il est assez difficile de se prononcer sur cette question extrêmement complexe des avantages et des inconvénients du tour; elle a suscité en effet les discussions les plus passionnées, parmi des hommes dont l'ardeur combative n'avait cependant d'égale, en cette matière, que leur amour de l'enfance et de l'humanité; elle a rencontré de très

chauds partisans, elle s'est heurtée à d'irréductibles adversaires; elle a eu l'honneur d'être soutenue et défendue par Lamartine (1), elle s'est attiré les critiques de Théophile Roussel et de Jules Simon ! Nous allons essayer de dégager les arguments que l'on peut faire valoir pour et contre l'institution des tours.

Et d'abord, disent ses partisans, l'existence du tour diminue le nombre des avortements et des infanticides; en effet, pourquoi la mère chercherait-elle à se livrer à de telles manœuvres? le tour n'est-il pas là pour lui donner la possibilité de cacher sa faute? Supprimez le tour: elle, qui ne réfléchit aux conséquences de cette faute que quand elles deviennent visibles et constituent un danger pour sa sécurité, sa moralité, son honneur, va, dans un moment d'effolement, ou bien provoquer artificiellement et criminellement sa délivrance, ou bien l'attendre pour supprimer ensuite, soit violemment soit par un manque de soins voulu et prémédité, l'étincelle de vie qui anime le corps de son nouveau-né; que lui importe, après tout, la découverte de son crime? N'est-ce pas le plus souvent l'acquittement? Direz-vous que le système d'admission à bureau ouvert prévient toujours ces tristes pratiques? Non! car ce système exige un aveu, sinon toujours de l'identité, du moins celui de la maternité; c'est la publicité donnée à la faute, et de cette publicité-là, la mère n'en veut pas! Périssent plutôt l'enfant! En voulez-vous une

(1) Discours prononcé le 30 avril 1838 à la Société de morale chrétienne.

preuve ? Jetez un coup d'œil sur les statistiques : elles vous diront que le nombre des infanticides s'est élevé en raison directe de la suppression progressive des tours. De plus, pour les mêmes motifs, le tour diminue le nombre des expositions, comme celui des infanticides ; il sauvegarde l'honneur des familles, le secret des mères étant absolu ; enfin, comme l'abandon fait de cette manière entraîne la séparation immédiate et à jamais définitive de la mère et de l'enfant, l'administration n'a nullement à craindre des restitutions ultérieures et des retraits qui ne sont pas toujours dictés par l'affection maternelle et conformes à l'intérêt de l'enfant.

Tels sont, brièvement résumés, les arguments que les partisans du tour font valoir en sa faveur et qui les conduisent à lui donner la préférence sur tout autre mode d'admission, soit d'admission réglementée, soit d'admission à bureau ouvert.

Sont-ils topiques ? Non ! répondent ses adversaires. Le tour est une prime donnée aux entraînements de la passion ; il favorise l'immoralité, il est l'auxiliaire de la séduction ; plus de crainte, plus d'inquiétude, plus de morale, plus même de respect humain ! C'est ouvrir toute grande la porte au débordement des passions ! Ce système a permis, alors qu'il fonctionnait encore, à des parents dénaturés de se débarrasser d'enfants même légitimes, à certaines mères de se faire une source de profits du dépôt de leurs enfants que, chose incroyable, elles revenaient ensuite chercher comme nourrices ! à des sages-femmes, de tirer de lucratifs et honteux bénéfices d'une profession accessoire à la leur, et qui consis-

taît à transporter au tour les enfants des filles-mères qu'elles venaient d'accoucher (1). Aussi a-t-on pu appeler le tour « la plus belle machine à démoralisation qu'on ait pu inventer » (2). Il n'y a peut-être pas, ajoutent-ils, de plus sévère condamnation du tour que son silence : l'instrument n'a pas d'yeux pour voir, il est muet comme une tombe, mais il n'a pas non plus une bouche pour adjurer. Autre chose est de jeter un petit être vivant dans une ouverture, et d'affronter, comme dans le système d'admission à bureau ouvert, les regards d'un témoin ; ce témoin a beau être le plus indulgent, le plus apitoyé des juges, il n'en reste pas moins une créature humaine, un représentant de l'humanité : la moindre de ses paroles fait jaillir les larmes, éveille la conscience et le sentiment maternels. La grande erreur des avocats posthumes du tour est de s'imaginer que la boîte cylindrique répond à tout, qu'elle suffit à elle seule à protéger la vie de l'enfant, qu'elle est pour ainsi dire le dernier mot de la prévoyance et de la philanthropie. Et d'ailleurs, est-il bien vrai, comme le prétendent ces mêmes partisans, que la suppression des tours ait augmenté le nombre des infanticides et des avortements ? Rien n'est moins prouvé ! (3). Sans doute, dit-on, le nom-

(1) Voir sur ces abus : Semichon : *Histoire des enfants abandonnés*, p. 237 et 261 ; Lallemand : *Histoire des enfants abandonnés et délaissés*, p. 278.

(2) *Journal des Économistes*, t. CXXXIV, p. 383 et t. CXXXVII, p. 309.

(3) Si nous nous en référons à cet égard à la statistique, nous constatons avec M. Levasseur, que cette affirmation des partisans du tour, si elle est vraie en ce qui concerne la période qui s'étend de 1830 à 1860

bre de ces crimes a sensiblement augmenté lors de la suppression des tours; soit! mais la cause en est-elle exclusivement dans cette suppression? Cette augmentation n'est-elle pas due à une action plus vigilante de la justice ou à une amélioration des moyens d'information? Ne semble-t-il pas plutôt que le tour lui-même soit de nature à provoquer ces hideuses manœuvres? Car enfin, si, comme l'a dit Lamartine, « le tour n'a pas d'yeux pour voir », il accepte indistinctement tout ce qu'on lui apporte, même des cadavres, et il est malheureusement certain que nombre de mères y apportaient leurs enfants à demi étouffés (1), de telle sorte que l'administration de l'hospice devenait la complice inconsciente des crimes des parents. Le rétablissement des tours ne serait pas, d'ailleurs, un moyen radical d'empêcher ces crimes: comme l'a judicieusement fait remarquer le D^r Thulié (Rapport au Conseil général de la Seine, 1878), ce n'est pas la difficulté d'abandonner l'enfant qui pousse la jeune

c'est-à-dire à une époque où les tours ont commencé à se fermer progressivement, ne l'est plus à partir de cette date. En effet, depuis ce moment, *aucun* tour ne fonctionnait plus, et, chose étrange, le nombre des infanticides a *diminué* très sensiblement (Voir sur cette question de statistique l'étude de M. Levasseur, professeur au collège de France, dans Lallemand: *Sur la question des enfants abandonnés et délaissés au XIX^e siècle*).

M. de Watteville constate lui-même, dans son rapport sur les tours, les abandons, les infanticides et les morts-nés, que, de 1826 à 1854, l'augmentation des infanticides la plus faible s'est produite dans les départements qui ont fermé jusqu'à 6 tours, tandis que la plus forte s'est produite dans ceux qui n'en avaient fermé que deux.

(1) Le D^r Dubreuil déclare dans le *Journal des Économistes*, t. CXXXVI, p. 496, que de 1820 à 1837, 59 enfants ont été trouvés morts au tour de Bordeaux.

mère à l'infanticide et à l'avortement ; toute femme qui a accouché devant une personne quelconque, sage-femme ou voisine, ne tuera pas l'enfant ; son secret est connu, et il lui sera indifférent de faire porter celui-ci à l'hospice par l'une ou par l'autre. Mais la femme qui le tuera ce sera celle qui aura voulu cacher sa grossesse, celle qui ne voudra être assistée par quiconque dans son accouchement ; si le tour existait, elle irait y porter son cadavre « soigneusement emballé », et ce cas s'est souvent présenté autrefois. Peut-être même est-ce moins le désir de connaître la mère, — afin de pouvoir établir son domicile de secours, — que ces attentats répétés qui ont déterminé certains préfets à mettre les tours sous la surveillance de la police (1).

Que dire d'ailleurs de l'avortement ? L'argument n'est pas meilleur ; la mère, en effet, est moins inquiète de l'enfant qui doit naître que de sa grossesse ; il faut la cacher à tout prix pour sauver son honneur ; elle recherche l'avortement au risque d'en mourir, et comme cette préoccupation se manifeste dès le début de sa grossesse, on ne voit pas comment l'existence du tour pourrait avoir la moindre influence sur cette obsession et sur la mentalité de l'intéressée.

Enfin, dira-t-on, comme l'affirment les partisans du tour, que ce système assure à la mère la garantie et l'inviolabilité du secret le plus absolu ? Que cette

(1) Il résulte d'un rapport de M. Brueyre au Conseil supérieur de l'assistance publique que sur 229 infanticides commis en 1888 et jugés par les cours d'assises, 125 avaient été commis à la suite d'accouchements clandestins.

garantie est peut-être celle que, dans son infortune, la jeune fille séduite recherche avant tout ? Qu'ayant acquis l'assurance qu'un voile sera jeté sur les conséquences de sa faute, elle préférera abandonner l'enfant que de le détruire, et que cette assurance peut seule lui être laissée par l'institution ou le rétablissement du tour ? Il serait facile de répondre à une telle objection que le tour n'a pas toujours été aussi muet qu'on veut bien le dire, que l'expérience a prouvé qu'il avait été, à certaine époque, l'objet d'une surveillance aussi étroite que fâcheuse, et que c'est là un abus qui, si la thèse des partisans du tour devait triompher à nouveau, devrait être impitoyablement supprimé. Mais la sauvegarde du secret est-elle donc seulement assurée par le tour lui-même ? Ne trouvons-nous pas dans le système d'admission à bureau ouvert (que nous verrons un peu plus loin) la latitude la plus absolue laissée à la mère de divulguer ou non son identité ? Ne peut-elle pas, d'ailleurs, faire porter l'enfant par un tiers ? N'a-t-elle pas la ressource de le faire déclarer né de père et mère inconnus ? D'ailleurs, nous devons remarquer que le nombre des mères qui réclament le secret est, d'après M. Brueyre, absolument infime, puisqu'il ne dépasse pas le taux de 4 %. Donc la thèse des partisans du tour s'écroule, et il faudra lui substituer un tout autre mode d'admission : si imparfait qu'il soit, il le sera moins encore qu'un système aussi démoralisateur !

Tels sont, des deux côtés, les arguments en présence : la lutte, comme on peut en juger, a été chaude ; elle a duré longtemps, elle dure même

encore; toutefois, bien qu'il soit délicat, dans un tel conflit, de prendre position, il nous semble que les inconvénients du tour, tels que la pratique les a révélés, sont assez graves pour nous faire prononcer contre leur rétablissement : il n'est pas la panacée universelle que vantent, en matière de protection de la première enfance, ses admirateurs, et nous sommes convaincus qu'un autre système, plus efficace et plus humain, doit lui être préféré : c'est celui de l'admission à bureau ouvert, dont nous allons nous occuper.

SECTION II

De l'admission à bureau ouvert.

Les partisans du tour, hantés par le désir d'assurer le triomphe de leur théorie, dirigent surtout leurs critiques contre l'admission réglementée, et il semble qu'en cela ils n'aient pas complètement tort : car un tel système est, nous l'avons vu, condamnable, surtout à raison de l'obligation impérieuse où il met la mère de se faire connaître, de se signaler à la réprobation générale, et du danger qui la menace de perdre son emploi, d'être exposée, pour vivre, à se livrer aux pires occupations, à la prostitution ou au crime. Et cependant, chose étrange, c'est précisément cette méthode-là qui, de nos jours

encore, fonctionne dans la majeure partie de nos départements ! N'existe-t-il donc pas de procédé moins inquisitorial, qui réunisse en soi les avantages du tour, voire même de l'admission réglementée en tant qu'elle vise et qu'elle implique l'offre préalable du secours temporaire ou de premiers besoins ? Oui : c'est le système de l'admission à bureau ouvert, incontestablement supérieur à tous autres, dont le département de la Seine, promoteur vigilant des réformes les plus utiles, imité d'ailleurs par de trop rares départements, peut revendiquer l'honneur de la genèse et de sa première application.

Ce mode d'admission consiste dans la présentation de l'enfant à un bureau spécial, dans tel hospice déterminé ; l'acceptation de l'enfant est obligatoire ; toutefois le fonctionnaire ou l'agent préposé aux réceptions de nouveaux-nés peut poser à la mère ou à l'auteur de l'abandon des questions relatives à l'état civil de celui-ci ou de ses parents ; mais, contrairement à ce qui se passe dans le système de l'admission réglementée, le refus de répondre n'entraîne pas *de plano* celui de l'admission (1) ; ce refus a seulement pour conséquence, au moins dans le département de la Seine, de faire classer l'enfant au nombre des enfants trouvés et non des abandonnés, et aussi, puisqu'aucun lien apparent ne réunit plus

(1) A Paris, dans l'établissement principal de la rue Denfert-Rochereau, un avis, ainsi conçu, est affiché dans la salle d'attente du bureau d'admission : « Toute personne qui présentera un enfant en vue de l'abandon est avertie que des questions vont lui être posées dans l'intérêt de cet enfant, mais qu'il lui est loisible de ne pas répondre ou de ne fournir qu'une partie des renseignements demandés : la production du bulletin de naissance ne sera pas non plus obligatoire ».

l'enfant à la mère, de réserver simplement à celle-ci le droit de venir, tous les trois mois, demander si son enfant est mort ou vivant. Donc, plus de refus possible, pas d'enquête inquisitoriale, pas de déclaration, pas d'aveux, pas même de production de bulletin de naissance : on ne saurait vraiment reprocher à une telle méthode un formalisme exagéré !

Les avantages du bureau d'admission sont incontestables. Son principal mérite consiste, grâce à l'allocation d'un secours, de permettre à l'administration de tenter un dernier effort pour empêcher le plus hideux divorce qui existe : celui d'une mère et de son enfant. A Paris, une femme se tient en permanence au bureau ; le choix du fonctionnaire préposé à ce délicat service n'est pas indifférent : une coopération féminine peut seule donner à l'emploi son appropriation véritable. Les deux générateurs d'abandon étant la *misère* et le *secret*, le rôle de la préposée est de découvrir, si possible, la cause déterminante de l'abandon projeté, et d'offrir au déposant non seulement une aide immédiate, mais encore des secours réguliers et permanents, pour aider la mère à conserver et élever son enfant : une allocation immédiate, à l'hospice même, a la valeur d'un acte accompli à propos. Cette pratique, suivie par le bureau d'admission parisien, donne d'excellents résultats. C'est ainsi qu'en 1899, 117 secours s'élevant à 3,500 francs, c'est-à-dire représentant en moyenne 33 francs par personne ont été distribués, à l'hospice des enfants assistés de la Seine, à des parents ou mandataires venus pour effectuer un

abandon ; 5 secours d'attente ont été accordés à des familles à bout de ressources pour leur permettre d'attendre le placement aux enfants moralement abandonnés ou aux internats primaires ; 16 secours, accompagnés de billets de chemins de fer, ont été alloués à des parents qui acceptaient d'être rapatriés avec leurs enfants dans leur pays d'origine. Combien moralisateurs sont ces secours, puisqu'ils évitent l'abandon, et qu'ils profitent à une famille entière au moment où celle-ci va sombrer ! Ce qui le prouve, d'ailleurs, c'est que sur ces 117 secours de la dernière heure, 3 ou 4 seulement ont été suivis d'abandon après un, deux ou trois mois. Ces secours sont donc efficaces, et bien souvent les dames déléguées de l'assistance ont pu constater après coup les bienfaisants effets de leur intervention si opportune : elles ont rencontré au domicile de la famille secourue l'enfant bien portant et parfaitement soigné, la mère au travail, heureuse et reconnaissante d'avoir pu conserver son bébé auprès d'elle.

A toute heure du jour et de la nuit, les portes de l'hospice dépositaire sont ouvertes ; le bureau d'admission ne chôme jamais ; une permanence diurne et nocturne y est organisée. La petite porte qui conduit au bureau d'admission de l'hospice des Enfants-Assistés, rue Denfert-Rochereau, livre passage à tant d'infortunes, la salle d'attente, séparée en compartiments distincts et isolés, sortes de cages vitrées appelées boxes, est si fréquentée, que le cabinet de la dame déléguée est comme le confessionnal des mères déshéritées ou désespérées. Combien de scènes touchantes, de confidences tragiques, de dra-

mes de famille enveloppés d'ombre ! Triste défilé de tous les scandales, de toutes les hontes, miroir déformé où l'humanité a souvent peine à retrouver son image, lamentable procession de misères, âpre réquisitoire contre l'égoïsme et la lâcheté des individus, contre les iniquités sociales !

C'est précisément à toutes ces misères, à tous ces scandales, à toutes ces hontes que le bureau d'admission s'efforce d'apporter, dans l'intérêt de l'enfant, le remède le plus prompt et le plus moral qu'il soit possible d'appliquer : il permet à la mère de réfléchir, de peser la grave décision qu'elle va prendre ; et si sa misère et son dénûment sont tels qu'elle ne puisse, malgré le secours qui lui est offert, conserver l'enfant avec elle, eh bien ! l'administration l'adopte temporairement, sans rompre ses liens de famille, lui conservant son nom, son état civil ; de telle sorte que la mère revenue plus tard à de meilleurs sentiments, ou à meilleure fortune, pourra le reprendre. Tandis que le tour aveugle et muet recueille mécaniquement l'enfant, le tour parlant et humain permet de le sauver de la misère et de l'abandon : il devient ainsi l'instrument de secours préventif de réserve, un dernier recours pour éviter la rupture du lien familial. Il sauve de la mort nombre de petits êtres, en les conservant à leur mère, ou, ce qui revient au même, en leur permettant de les reprendre, et qui, sans lui, deviendraient autant de victimes : le docteur Socquet, dans une enquête lue en 1891 à l'Académie de médecine, ne démontre-t-il pas que la possibilité pour les filles-mères de pouvoir recourir au bureau d'admission

est de nature à diminuer le nombre des infanticides ? Il résulte en effet de cette enquête que, tandis que le nombre de ces crimes reste le même dans les départements à population dense et agglomérée où, comme celui de la Seine, les filles-mères ont toutes facilités pour dissimuler leur faute, ce nombre, au contraire, a plus que doublé dans d'autres départements, où l'admission à bureau ouvert ne fonctionne pas (Mayenne, Jura, Loire-Inférieure, Hautes-Alpes) et triplé dans l'Orne et les Pyrénées-Orientales !

Malgré son incontestable supériorité, on a trouvé moyen de critiquer les heureux effets d'une hospitalisation qui, grâce à ce genre d'admission, s'exerce avec tant d'intelligence et de dévouement. La substitution au tour du bureau d'admission et du secours à domicile permet, dit-on, peut-être de réelles économies, mais, à coup sûr, elle entraîne aussi la mort de nombreux enfants. Ces secours ne sont pas accordés, ils sont imposés ! — Oui, dans le système de l'admission réglementée, non, dans celui du bureau ouvert. Sachons au moins distinguer ! Dans l'un, sans doute, la pression qui est faite sur la mère pour l'obliger à se contenter d'une modique somme d'argent n'est pas moins regrettable que celle qui a pour but de démasquer son identité ; mais ici l'administration, — au moins à Paris, — renonce à imposer des mesures aussi vexatoires et aussi dures ; elle les propose simplement : libre à la mère de les accepter, sans même que son refus de répondre aux quelques questions qui lui sont posées entraîne aucunement pour l'enfant les conséquences déplorables

que nous voyons se produire dans les départements qui pratiquent encore le système de l'admission réglementée. Pourquoi d'ailleurs parler d'économies quand les statistiques démontrent au contraire que les dépenses d'assistance vont chaque jour en croissant⁽¹⁾? Et quand bien même ces économies seraient réelles, ne serait-ce pas plutôt heureux? Et ne fallait-il pas réagir contre les dépenses de plus en plus écrasantes que le fonctionnement des tours mettait à la charge des départements, quand, de 40,000 qu'il était en 1784, le nombre des admissions s'était élevé à 310,000 en 1833, avec un budget de 7 millions en 1841 et de 15 millions vers 1850? (V. *Journal des Économistes*, t. CXXXVI, p. 409).

Et que penser de l'objection fantaisiste qui consiste à affirmer que l'admission à bureau ouvert est la cause d'une effrayante mortalité, ou tout au moins d'une restriction certaine dans le nombre des abandons, quand au contraire les chiffres parlent avec une éloquence qui serait même encore des plus persuasives si les statistiques auxquelles nous avons recours ne devaient servir qu'à titre de simple indication : de 2,077 en 1877, le chiffre des abandons s'est élevé à 2,760 en 1878, à 3,151 en 1883, 3,259 en 1886, 3,477 en 1887, 3,724 en 1888, 4,566 en 1891, 4,897 en 1892, 4,699 en 1893, 4,878 en 1894, 4,506 en 1895, 4,578 en 1896, 4,671 en 1897. Donc en vingt ans, de 1877 à 1897, le nombre de ces

(1) Ces dépenses qui étaient, en 1880, de 13.268.648 fr. se sont élevées, en 1895, à 16.394.313 fr.; elles sont à l'heure actuelle d'environ 20 millions.

abandons a plus que doublé ! Peut-être, sans doute, les causes de cette augmentation ne résident-elles pas exclusivement dans la mise en application du système d'admission à bureau ouvert, mais encore en a-t-il sa bonne part [V. sur ce point rapport Roussel, p. 72, § 77 et annexe VIII du rapport (notes et documents statistiques concernant les enfants assistés de la Seine et en particulier le service du bureau ouvert de l'hospice dépositaire de Paris), p. 586, n° 9].

Dira-t-on, d'autre part, pour démontrer la nécessité du rétablissement des tours, que les filles-mères n'ont pas toujours sinon la volonté, au moins la possibilité de nourrir leurs enfants, que cette difficulté se manifeste surtout dans les grandes villes ? L'atelier, dit-on, les retient tout le jour ! — soit ! mais n'ont-elles pas les crèches à leur disposition ? — Mais la misère les étreint ! comment songeraient-elles à élever leurs enfants quand le salaire qu'elles gagnent leur permet tout juste de végéter, de leur assurer un minimum d'existence à peine digne d'une créature humaine ! ne vaut-il pas mieux les mettre à même d'épargner à l'enfant le contre-coup pénible de la lutte quotidienne en le confiant au tour ? — Non ! car c'est alors qu'intervient, précisément, le secours temporaire, que votre tour ne connaît pas, et qui assure à notre système son incontestable supériorité. — Il est, dit-on, souvent insuffisant ! — Qu'à cela ne tienne ! on l'élèvera ! mais le taux actuel, — modique, il est vrai, du secours, déterminé d'ailleurs par des raisons d'ordre budgétaire —, ne nous permet pas de faire condamner en

bloc et a priori un système dont l'expérience a consacré l'excellence.

Mais; ajoute-t-on encore, vous permettez, avec un tel système, à des parents égoïstes, de se débarrasser de leurs enfants en les confiant à l'assistance publique ! Nous répondrons que si de tels parents résistent aux adjurations suprêmes qui leur sont faites, si rien n'a pu toucher leur cœur, mieux vaut encore que la destinée de l'enfant s'accomplisse, car il trouvera dans sa nouvelle famille d'adoption la protection et l'affection que la sienne lui refuse. — Pourquoi, d'ailleurs, demande M. Brueyre, tolérer, au moins à Paris, la dispense de production du certificat de naissance ? N'est-ce pas ouvrir ainsi la porte à toutes les fraudes et à tous les crimes ? N'est-ce pas provoquer les suppressions d'état, changements de filiation, abandons d'enfants légitimes dans les buts les plus coupables (pour augmenter, par exemple, la part d'un aîné ou d'un préféré) ? La création de l'acte civil de naissance est, dit-on, une des plus précieuses conquêtes de la Révolution : supprimez-le ! vous nuirez ainsi à l'enfant au moment du recrutement, au moment de son mariage ; vous l'empêcherez de retrouver sa famille ; vous lui enlèverez ses chances d'héritage ; vous autoriserez ainsi les déposants à commettre une mort civile au préjudice de l'enfant ; et vous chargez de l'exécution de cet attentat, qui ? L'administration elle-même ! Exigez au contraire la production du bulletin de naissance, et, s'il y a un attentat quelconque contre la personnalité civile de l'enfant, la répression organisée par les art. 345 à 355 du code pénal sera

possible, et la responsabilité de l'administration ne sera pas engagée (1). Dira-t-on par hasard, ajoute M. Brueyre, que la production du bulletin de naissance supprime le secret ? En quoi cette production peut-elle porter atteinte à la dissimulation derrière laquelle la mère veut se réfugier ? Son nom ne figure-t-il pas dans l'acte de naissance ? ce qui prouve précisément qu'elle ne tient pas autrement à être ignorée ; et s'il n'y figure pas, si l'acte donne l'enfant comme issu de père et mère inconnus, la faute de la mère n'est pas révélée ; donc, pour ces raisons multiples, il faudra exiger la présentation de l'acte de naissance.

Il est évident que les critiques de l'honorable rapporteur au conseil supérieur de l'assistance publique ne manquent ni de force ni de portée ; elles ne sont pas, toutefois, irréfutables. Oui, sans doute, la latitude laissée à la mère de fournir ou de ne pas fournir l'acte de naissance peut donner lieu aux plus graves abus ; mais la crainte de voir trahir son secret peut être telle qu'elle n'hésite pas à sacrifier l'enfant plutôt que d'en arriver à une telle extrémité ; or entre deux maux, il faut choisir le moindre ; mieux vaut encore une suppression d'état que la suppression de l'enfant lui-même : l'infanticide en effet, n'exige pas toujours, comme on pourrait le croire, l'emploi de la violence ; il y a mieux encore que l'étouffement ou la strangulation : c'est le manque de soins, bien difficile à caractériser et à

(1) Voir annexe au projet de loi, p. 257 et *Revue de la Société internationale d'assistance*.

atteindre, et c'est malheureusement en recourant à cet inqualifiable procédé, aussi sûr que discret, que nombre de marâtres peuvent jeter impunément à la morale et à la société les plus odieux défis. Quant à la déduction que tire M. Brueyre du fait de l'inscription du nom de la mère sur l'acte de naissance, et qui prouverait, d'après lui, le peu d'importance que cette dernière attache, dans ce cas, au secret, elle est trop absolue : il a été prouvé, en effet (1), qu'une mère, acculée à la nécessité d'abandonner l'enfant, se voit néanmoins dans l'obligation de laisser porter sur ce bulletin, malgré tout le désir qu'elle peut avoir que sa faute ne soit pas divulguée, les indications relatives à son domicile et son identité ; pourquoi ? Afin de sauvegarder ouvertement et officiellement le lien de maternité qui la rattache au tendre objet de son dépôt, afin de pouvoir le réclamer plus tard, quand les mauvais jours seront passés, quand elle aura obtenu de sa famille le pardon de sa faute, ou de son séducteur, par le mariage ou la reconnaissance, la réparation éclatante de sa lâcheté. L'important pour elle est de laisser provisoirement ignorer sa situation, afin de conserver, pour vivre, et pour vivre honnêtement, son emploi ou sa profession ; or, des divulgations peuvent se produire, des indiscretions se commettre, malgré tout le tact et la discrétion qu'apporte en cette matière l'administration, et alors l'infortunée jeune femme se trouve livrée en pâture à la

(1) Observations de M. Lefort à la Société internationale d'assistance (séance du 13 mai 1892).

curiosité malsaine des amateurs de scandale. Oui, incontestablement, M. Brueyre procède d'une sage idée de prévoyance, lorsque, voulant assurer, dans tous les cas, la conservation du lien de maternité, il adjure le législateur d'exiger la production du bulletin de naissance; mais la réalisation de ce vœu aurait des conséquences pratiques très regrettables, car elle porterait le plus souvent les filles-mères à déclarer ou faire déclarer l'enfant comme né de père et mère inconnus, c'est-à-dire à retirer, en définitive, à l'administration, la possibilité de lui constituer un état civil (1).

C'est donc à ce système d'admission qu'iront, en dépit des critiques intéressées dont il est l'objet, nos préférences (2). Nous formulerons toutefois un simple regret : c'est qu'en l'absence d'une réglementation législative, certains conseils généraux, les plus nombreux d'ailleurs, usent de la latitude qui

(1) Il est toutefois très vrai que la recherche du domicile de secours est de nature à rendre tout à fait théorique le privilège du secret : nous étudierons plus loin les inconvénients et les abus auxquels cette recherche peut donner lieu.

La tendance qu'ont certaines mères de déclarer l'enfant comme né de père et *mère* inconnus est déjà trop manifeste pour qu'il soit nécessaire de l'encourager davantage. M. May, directeur de l'hospice de la rue Denfert-Rochereau, déclare, dans une interview dont il fut l'objet de la part d'un journaliste parisien, que la plupart des mères qui se rendent à cet établissement y vont avec la ferme intention de briser, grâce à cette mention commode, tout lien et tout rapport avec leurs bébés ; or, nous savons que c'est le système du bureau ouvert, le plus large et le plus humain, qui fonctionne à Paris ; que serait-ce donc si le législateur consacrait celui de l'admission réglementée ? (V. journal *Le Matin*, n° du 31 mars 1902).

(2) « Le système d'admission à bureau ouvert, a dit Jules Simon, est le tour, moins la boîte ». Discours au Cons. sup. de l'ass. publ. (Séance du 29 janvier 1891).

leur est laissée de lui substituer celui de l'admission réglementée, dont nous avons révélé les inconvénients et dont nous réclamons la suppression. Aussi bien l'intervention, — prochaine, nous l'espérons, — du législateur, pourrait-elle nous donner sur ce point gain de cause, puisque le projet de loi le plus récent (celui de 1892) consacre, dans son art. 7, sinon le système entier, au moins son principe.

L'admission à bureau ouvert se trouve en germe dans une circulaire ministérielle du 8 février 1823, aux termes de laquelle les enfants trouvés ne peuvent être admis : 1° que s'ils sont apportés immédiatement après leur naissance par le médecin, la sage-femme qui a fait l'accouchement ; 2° si la mère, accouchée à l'hospice, est reconnue dans l'impossibilité de s'en charger ; 3° dans le cas où l'enfant est exposé à la porte de l'établissement ; son admission doit avoir lieu d'office ; 4° si déposé, mais recueilli dans un autre endroit, il est ensuite apporté au bureau, à condition que la personne qui l'apporte se soit conformée aux prescriptions de l'art. 58 du code civil. A Paris, depuis 1875, les sages-femmes, — et c'est pour elles une obligation impérieuse, — doivent porter les enfants qu'elles accouchent au commissaire de police de leur arrondissement (1). L'enfant est-il né dans l'hospice, ou

(1) Cette obligation a pour but d'éviter, grâce aux questions qui leur sont posées, les abus auxquels l'entremise aussi louche qu'extra-professionnelle de certaines d'entre elles donnait lieu. En édictant cette sage mesure en 1875, l'administration ne faisait d'ailleurs qu'appliquer les décisions prises en 1837 et 1845 par le Conseil des hospices afin de remédier aux agissements des sages-femmes, ces « grandes

y a-t-il été porté avant d'être présenté à l'officier de l'état civil ? Le Préfet doit alors adresser un extrait du registre d'inscriptions à l'officier de l'état civil pour permettre à celui-ci de procéder à l'inscription de l'enfant sur le registre des naissances.

pourvoyeuses des hospices dépositaires » ; la conséquence fut que le nombre des abandons tomba brusquement, de 3.146 en 1874 à 2.758 en 1877 (V. à ce sujet Lallemand, *op. cit.*, p. 278).

CHAPITRE II

Conditions et formalités de l'admission.

SECTION I^{re}

Conditions.

§ I^{er}. — *Composition du bureau.*

Cette composition varie suivant les départements. Le bureau comprend le plus généralement : l'administrateur-tuteur, l'employé de la préfecture chargé du service des enfants assistés, l'inspecteur départemental, et les personnes (gardiens, internes, religieuses) chargées de la surveillance des enfants.

A Paris, nous l'avons vu, c'est une dame spécialement déléguée qui se tient en permanence au bureau, du matin jusqu'au soir ; la nuit seulement l'élément masculin intervient. Ce poste, éminemment délicat, qui exige beaucoup de tact et de sensibilité, convient surtout aux femmes, à celles qui n'ignorent rien des misères de la vie et des douleurs

de la maternité; elles sont en effet plus qualifiées que d'autres pour connaître et démêler, dans les récits parfois lamentables qui leur sont faits, les causes véritables des drames dont le dénouement s'effectue devant elles; elles captivent, d'ailleurs, plus facilement la confiance des jeunes mères qui s'adressent à elles, leurs conseils sont mieux écoutés, leur parole a certainement plus d'autorité, plus de poids que celles que l'assistance officielle peut laisser tomber par la bouche d'un fonctionnaire même des plus bienveillants, et nous aurions voulu voir le projet de 1892 étendre à tous les départements le bénéfice salubre de cette heureuse intervention féminine.

Ce même projet apporte d'ailleurs certaines garanties dans la nomination éventuelle des membres des bureaux; c'est ainsi qu'aux termes de l'art. 8 « dans les hospices dépositaires, les personnes préposées aux admissions sont désignées par la commission administrative et agréées par le Préfet. Dans les établissements dépositaires départementaux, elles sont nommées par le Préfet ». Mais l'innovation la plus importante à coup sûr est contenue dans l'art. 39 qui étend à tout agent du service la responsabilité et les obligations qui découlent, pour certaines personnes, de l'observation du secret professionnel. « L'art. 378 du code pénal, relatif au secret professionnel, est applicable à toute personne engagée dans le service des enfants assistés; en aucun cas, les dossiers concernant les enfants ne sont distraits du bureau de l'Inspecteur, si ce n'est pour être remis au Préfet ».

En fait, c'est l'inspecteur départemental qui statue sur les admissions ; mais sa décision, pour être définitive, doit avoir reçu l'approbation préfectorale ; le refus opposé à l'admission par le préfet est insusceptible de recours contentieux au Conseil d'État (V. Conseil d'État, 28 janvier 1876, S. 78-2-32 ; Conseil d'État, 8 janvier 1857, S., 57-2-718).

§ II. — *Pièces à produire ; âge de l'enfant.*

C'est l'ordonnance du 8 février 1823 qui les énumère :

1° Pour les enfants abandonnés, issus de parents détenus, l'administration exige la production d'un acte de notoriété émanant du juge de paix ou du maire, et constatant l'absence de leurs parents, ainsi que l'expédition des jugements correctionnels ou criminels qui les privent de leur assistance.

2° Les orphelins pauvres doivent présenter à l'appui de leur requête leur acte de naissance, l'acte de décès des père et mère, un certificat d'indigence. Une enquête préalable est faite par l'inspecteur.

3° L'administration demande aux abandonnés, proprement dits, majeurs de douze ans, l'acte de naissance, un certificat du maire, du commissaire de police ou du Parquet ; un extrait du rôle des contributions ou d'un certificat de non-imposition des parents délivré par le maire ; pour les tout jeunes enfants, on requiert simplement le bulletin de naissance (nous avons vu qu'à Paris sa production

n'était pas obligatoire) et la preuve de l'indigence des auteurs de l'enfant.

Certains départements vont plus loin encore, et, outre la production de ces pièces, imposent aux déposants les conditions rigoureuses de l'admission réglementée, avec l'obligation du questionnaire, la tendance à l'exagération des secours pour restreindre le nombre des admissions, l'enquête sur le domicile, la situation et la moralité des parents, laquelle révèle souvent les faits à ceux auxquels il était utile, indispensable même de les cacher : nous effleurons ici la fameuse question de la recherche du domicile de secours, avec tout son cortège d'inconvénients et d'abus admirablement dépeints par MM. Strauss et Lallemand, et que nous examinerons, à raison des questions d'ordre pécuniaire qu'elle implique, au titre du régime financier.

A Paris, au contraire, toutes facilités sont, nous l'avons vu, accordées pour l'abandon ; le Conseil général de la Seine a, depuis 1871 jusqu'à nos jours, avec M. Clémenceau, avec le docteur Thulié, avec leurs successeurs comme rapporteurs du service des Enfants-Assistés, augmenté progressivement ces facilités, ouvert à deux battants la porte de l'hospice, rendu le secret plus efficace et plus complet, en adoptant le système de l'admission à bureau ouvert, qu'on pourrait appeler celui de l'admission forcée, puisque, aux termes de la délibération du Conseil général du 24 décembre 1886 (1), qui l'a

(1) Voir procès-verbaux du Conseil général, 4^e session, II^e partie, p. 1228.

mis en vigueur, le refus de répondre n'entraîne pas le rejet de l'admission : celle-ci est prononcée d'office ; elle est, en quelque sorte, obligatoire.

C'est un système intermédiaire que consacre le projet de 1892 ; il admet la règle de l'interrogatoire et applique l'admission réglementée aux enfants âgés de plus de sept mois ; mais il consacre, dans son art. 7, le régime suivi par le département de la Seine pour les enfants au-dessous de cet âge (1). Pourquoi sept mois ? Parce que le législateur estime que lorsque l'enfant a atteint cet âge, on ne le supprime plus aussi facilement ; l'infanticide n'est plus à craindre ; à ce moment, il semble hors d'atteinte, à l'abri des tentatives criminelles déterminées par le désespoir de la première heure, auxquelles sa mère peut être portée à se livrer sur lui. D'ailleurs, une autre raison a fait proposer cette limite : c'est l'exposé des motifs qui nous la donne : « La question d'âge, y est-il dit, a une importance considérable au regard des enfants que leur mère a d'abord accepté d'élever, que tantôt elle espère pouvoir garder, tantôt elle craint d'être forcée d'abandonner ; plus elle aura vécu avec son enfant, moins la mère sera disposée à se séparer de lui, et reculer la limite d'âge, pour l'abandon à bureau ouvert, ce sera souvent diminuer les chances que la mère y ait

(1) L'art. 7 du projet de loi de 1892 est ainsi conçu : « Si l'enfant paraît âgé de moins de sept mois, et si la personne qui le présente refuse de faire connaître le nom, le lieu de la naissance, la date de la naissance, ou de fournir l'une de ces trois indications, acte est pris de ce refus, et l'admission *est prononcée* ; dans ce cas, *aucune enquête administrative* ne sera faite..... ».

recours ». Quelque excellents que soient ces motifs, ils ne constituent, malheureusement, que des présomptions qui, pour être légales, n'en sont pas meilleures, et nous préférons de beaucoup voir le projet de 1892 consacrer bien franchement, sans distinctions, le système fort simple et très large à la fois de l'administration parisienne qui, elle, accepte l'enfant toutes les fois qu'elle pense qu'il est de son intérêt de l'admettre dans les services de l'assistance.

Quoi qu'il en soit, l'état actuel de la législation permet aux conseils généraux d'opter indistinctement pour le système du bureau ouvert ou de l'admission réglementée : suivant qu'ils donneront la préférence à l'un ou à l'autre, ils devront, ou non, préciser le sens et la forme des questions à adresser aux déposants, en déterminer le caractère obligatoire, fixer le taux des secours que les agents devront offrir pour éviter l'abandon, recommander à ceux-ci d'insister vivement ou faiblement, — suivant l'état des ressources mises à leur disposition, — auprès des mères pour les engager à les accepter, généraliser les mesures propres à faciliter les abandons, se préoccuper de fixer l'âge jusqu'auquel l'admission sera possible, d'exiger ou de ne pas exiger la reconnaissance préalable des enfants naturels, d'établir ou non des distinctions entre les mères d'enfants légitimes ou autres. La question de limite d'âge pour l'admission a été, jusqu'à la circulaire du 21 janvier 1889, tranchée par plusieurs départements dans le sens où l'instruction ministérielle du 8 février 1823 la résolvait elle-même, c'est-à-dire en fixant à 12 ans l'âge extrême de l'admission ; on

voulait par là, sans aucun doute, restreindre le nombre des abandonnés : c'était là cependant une disposition illégale, puisque le décret de 1811 avait gardé, sur ce point, un mutisme volontaire ; c'était l'interpréter de façon singulière : comme si, en vérité, à l'âge de douze ans, l'enfant était en état de se suffire ! Aussi cette circulaire a-t-elle été abrogée par celle de 1889, aux termes de laquelle la condition suffisante du droit au secours est que, par son âge et ses forces physiques, l'enfant soit hors d'état de se suffire. Les conseils généraux ont donc toute latitude pour adopter une limite d'âge plus avancée.

Notons, en terminant, que le projet de 1892 a pris soin de proposer comme âge maximum d'admission, celui de *seize ans*, sans doute parce que c'est le chiffre indiqué par la loi pénale (en matière de discernement), par la loi civile (pour le droit de correction), par la loi de 1889 (pour le dessaisissement judiciaire de la puissance paternelle) (1) ; les conseils généraux peuvent toutefois reculer cette limite, soumettant alors les enfants qui bénéficient de cette large tolérance aux règles ordinaires applicables aux pupilles jusqu'à leur majorité ou leur émancipation.

(1) Voir rapport Roussel, p. 517 et 518.

SECTION II

Formalités postérieures à l'admission.

L'admission est prononcée: il va falloir songer à prendre toutes les mesures propres à assurer la reconnaissance matérielle de l'enfant, à éviter toute erreur, toute substitution, et lui donner un état civil s'il n'en a pas reçu.

La première formalité consiste dans l'immatriculation; le nom de l'enfant est inscrit sur un registre appelé *Journal* (1), sur les feuillets duquel les inscriptions se font successivement, par ordre de dates de dépôt, sans classement par séries, par catégories ou par années; c'est dans d'autres registres, dits *registres 2, 2 bis, 2 ter*, appelés *livres matricules*, que les affectations par catégories sont faites, conformément aux distinctions opérées par le décret de 1811. Aux termes de l'instruction du 31 octobre 1861, « ils doivent contenir tous les détails possibles sur la vie de l'enfant, depuis son admission jusqu'à l'accomplissement de sa douzième année: l'état de sa santé, sa situation chez ses nourrices, sa conduite, son intelligence, le degré de son instruction; les dépenses auxquelles il donne lieu y font l'objet d'une mention spéciale ».

(1) *Le Journal* a été institué par la circulaire ministérielle du 31 octobre 1861; le principe du classement par séries d'années a été supprimé en 1862.

Si l'enfant n'a pas d'état civil, on lui en créera un ; quels nom et prénoms lui donnera-t-on ? Ceux dont le préposé à l'admission jugera convenable de le gratifier ; il devra s'inspirer, à cet effet, des circonstances particulières dans lesquelles l'enfant a été trouvé ou conduit à l'hospice, des détails relatifs à sa conformation, ses traits, son teint, son pays ; il pourra, à défaut, recourir à des noms historiques. La circulaire du 8 février 1823, qui a réglé ces détails, recommande simplement d'éviter l'emploi de dénominations ridicules, ou appartenant déjà à des familles existantes ; enfin, l'employé s'attachera à éviter des doubles emplois.

En outre, l'administration doit faire donner au jeune abandonné les sacrements d'un culte. Celui auquel il appartient est-il connu ? Sa mère, interrogée, l'a-t-elle révélé ? On respectera sa volonté (1). N'a-t-il rien été dit à ce sujet ? La religion catholique étant celle de la majorité des Français, l'enfant recevra le baptême et sera élevé dans cette religion (2).

Enfin, en vue d'éviter toute substitution, un signe de reconnaissance sera donné à l'enfant : ce signe, au cours des temps, a varié. Il a consisté, tantôt dans un collier de soie, garni d'olives, scellé autour du cou, et portant à son extrémité un morceau d'étain, relatant son numéro d'ordre, l'année de son admission, et le nom de l'hospice auquel il a été

(1) Circulaire du Directeur de l'assistance publique du 27 novembre 1890.

(2) Lettre du Ministre de l'intérieur du 7 mai 1839.

originellement affecté (1); tantôt, à raison des inconvénients présentés par ce genre de signe distinctif, dans des boucles d'oreilles en argent (2); enfin on est revenu, de nos jours, au collier, qui est laissé aux enfants jusqu'à l'âge de six ans (art. 26 du règlement ministériel de 1862).

Ces précautions ne sont d'ailleurs usitées que dans les hospices à effectifs très nombreux, comme ceux de la Seine, qui sont obligés d'envoyer leurs pupilles au loin, afin d'éviter la fraude que peuvent commettre des nourrices, qui, lorsque leurs nourrissons viennent à décéder, n'hésitent pas à leur substituer leurs propres enfants, pour continuer à toucher leurs allocations. Quant aux départements où le nombre des assistés est plutôt faible, la surveillance des inspecteurs et des médecins est une garantie suffisante contre de tels abus.

(1) Circulaires des 27 juillet 1818, 8 février 1823.

(2) Circulaires des 12 janvier 1842, 12 mars 1843.

CHAPITRE III

Séjour de l'enfant à l'hospice.

Aux termes de l'art. 7 du décret de 1811, ce séjour doit être aussi court que possible. Nous trouvons en effet dans les art. 1^{er} de l'arrêté du 30 ventôse an V, et 7 du décret du 19 janvier 1811, les recommandations suivantes : « Les enfants abandonnés ne seront pas conservés dans les hospices où ils auront été déposés, excepté le cas de maladie ou d'accidents graves, ce premier asile ne devant être considéré que comme un dépôt, en attendant que ces enfants puissent être placés, suivant leur âge, chez des nourrices ou mis en pension chez des particuliers ». De même, la circulaire du 5 août 1869 constate que « leur séjour prolongé à l'hospice leur est nuisible à tous égards : nuisible au point de vue de la santé, au point de vue de l'éducation physique et de leur avenir » ; et c'est avec raison que la même circulaire, à titre de sanction, dans l'hypothèse où un enfant valide serait retenu sans nécessité dans l'intérieur de la maison dépositaire, menace cet

établissement du rejet de sa demande en remboursement. L'art. 48 du projet de 1892 consacre d'ailleurs toutes ces dispositions (1).

Néanmoins, en attendant soit leur mise en nourrice, soit leur placement à la campagne, encore faut-il que les enfants séjournent quelque temps à l'hospice; quelle sera leur situation, comment les répartira-t-on ?

Réglementairement, les pupilles doivent être isolés dans un local spécial. A Paris, cette règle est scrupuleusement suivie, et l'établissement central de la rue Denfert-Rochereau ne contient en effet que des enfants abandonnés; un quartier désigné à cet effet est affecté aux filles, l'autre aux garçons. Mais en province, ils sont généralement confondus avec les hospitalisés adultes, les vieillards; c'est évidemment là une pratique regrettable, dont on aperçoit facilement les inconvénients, notamment au point de vue de l'hygiène, et à laquelle le projet de loi de 1892 (art. 17) s'est efforcé de remédier en prescrivant la séparation absolue des enfants.

Il est une mesure des plus urgentes à prendre dans l'intérêt de ceux-ci, dès leur admission, et sitôt leur immatriculation accomplie : c'est de procéder à leur vaccination; c'est une règle obligatoire qui résulte d'une loi du 21 juin 1793, reproduite par la circulaire du 8 février 1823, mais qui est peu suivie en pratique, au moins dans les hospices,

(1) « L'hospice dépositaire vide de pupilles valides, c'est le signe le plus caractéristique d'un service bien compris et sagement dirigé » (Appréciation d'une inspectrice générale des services de l'enfance).

à raison soit de l'état de santé de l'enfant, soit de son prompt départ pour la campagne ; dans ce dernier cas, les nourrices doivent le faire vacciner dans les trois mois qui suivent sa remise, et justifier d'un certificat de vaccination pour obtenir le paiement de leurs trois premiers mois de gages, sans préjudice de la suppression de l'indemnité de 18 fr. prévue par l'art. 842 de l'arrêté du 30 ventôse an V. Les médecins de circonscription tiennent d'ailleurs rigoureusement la main à l'observation de cette mesure prophylactique.

Nous venons de voir que les règlements administratifs prescrivent de diriger le plus tôt possible les enfants sur la campagne : cela va de soi pour les enfants valides ; mais en est-il de même pour ceux qui sont malades, infirmes, débiles, rachitiques, et ne sera-t-il pas infiniment préférable de les laisser à l'hospice dépositaire, où ils pourront trouver plus aisément les soins que réclame leur état, jusqu'à ce qu'une amélioration sensible les rende susceptibles d'être transportés chez des particuliers ? C'est, en pratique, la règle qui est suivie, et que le projet de loi de 1892 admet et consacre dans son art. 18, aux termes duquel « les pupilles ne sont maintenus dans l'établissement dépositaire que s'il est constaté que leur état de santé l'exige, ou sur une décision motivée de leur tuteur ». S'agit-il de sourds-muets ? On les laisse à l'hospice jusqu'à l'âge de douze ans, qui est celui de l'admission aux institutions nationales de Paris, Chambéry ou Bordeaux. Sont-ils frappés de cécité ? On les envoie, dès l'âge de dix ans, et quand ils ont déjà reçu quelque instruction, à l'Ins-

titution nationale des jeunes aveugles (1). Sont-ils frappés d'aliénation mentale ? On les transfère dans un asile d'aliénés ; ils émargent au budget du département auquel ils ressortissent, et dans lequel ils ont leur domicile de secours. Souffrent-ils de rhumatismes, de lymphatisme, de coxalgie, d'anémie ou de dyspepsie ? Ils sont envoyés en traitement dans les stations thermales de Vichy, de Bourbon-l'Archambault, de Nérès.

L'assistance publique ne ménage, comme on le voit, ni ses deniers, ni ses soins à ceux de ses protégés auxquels la nature a refusé le don inappréciable de la santé. Dans cette œuvre si humanitaire, Paris et la province rivalisent d'ardeur : de nombreux enfants sont envoyés chaque année, pour fortifier leur constitution débile, dans des sanatorias, soit à Berck-sur-Mer, soit à Pen-Bron (Loire-Inférieure), soit à Banyuls-sur-Mer (Pyrénées-Orientales), soit dans la presqu'île de Gien (sanatorium Renée-Sabran créé par les hospices de Lyon). Bien mieux ! bientôt s'élèvera à Oléron un sanatorium exclusivement affecté aux enfants assistés, édifié par l'*Œuvre nationale des hôpitaux marins*. D'ailleurs il n'est pas jusqu'aux maladies réputées incurables qui ne fassent l'objet de traitements spéciaux, qui, à raison de la persévérance avec laquelle ils doivent être suivis, et de la thérapeutique toute particulière

(1) Certains d'entre eux sont placés à l'école Braille, fondée en 1883 par la *Société d'assistance pour les aveugles*, et dont les ressources sont alimentées par des subventions du conseil général ; les pupilles font d'abord quelques années d'apprentissage, puis deviennent ouvriers ; ils sont payés aux pièces. Les garçons y apprennent la vannerie, le cannage, l'empaillage des chaises ; les filles, la filature, le tricot, le crochet.

qu'ils nécessitent, sont des plus onéreux : c'est ainsi que les enfants syphilitiques et athreptiques sont soignés dans la station suburbaine de Châtillon, ouverte depuis le 23 janvier 1893, en vertu d'une décision du conseil général de la Seine, sur la proposition d'un éminent philanthrope, le sénateur Strauss (1).

Grâce à ces mesures éclairées, le nombre des enfants sauvés de la mort est, chaque année, considérable ; mais qu'ils soient débiles ou non, que l'état de leur santé les fasse diriger vers un établissement sanitaire ou permette au contraire de les placer en apprentissage, en ville ou à la campagne, les enfants ne doivent pas séjourner à l'hospice : les grandes agglomérations sont, en effet, funestes à la population infantile, voire même adulte ; l'hygiène des pupilles s'en ressent, leur éducation aussi : c'est pourquoi le souci constant de l'administration a toujours été de diminuer le plus possible la durée du séjour et le nombre des stagiaires à l'hospice. Ce but, largement compris, a été atteint, sans que ni les enfants, ni les finances départementales aient eu à en souffrir : alors qu'en 1859, sur un effectif de 75.221 pupilles, 3.342 étaient présents à l'hospice, en 1894, au contraire (le nombre de ces mêmes pupilles ayant depuis considérablement augmenté : il était à cette date de 116.893), nous n'en trouvons plus que 2.544 à l'hospice, soit une diminution de près de moitié.

(1) En 1894, 586 enfants syphilitiques y ont été soignés ; 169 sont morts, 363 ont été réintégrés à l'hospice dépositaire : à signaler dans cet établissement l'existence de couveuses artificielles destinées aux enfants nés avant terme, et qui fonctionnent dans des conditions identiques à celles de la Pouponnière à Paris.

TITRE III

TUTELLE DES ENFANTS ASSISTÉS

Le pupille, nous le verrons plus loin, est, dès son admission, mis en nourrice ou confié à des particuliers, le plus souvent des cultivateurs, ou envoyé dans des écoles professionnelles où il puisera les enseignements relatifs au métier, à l'industrie ou à la profession qu'il exercera plus tard ; mais une fois placé sous la garde et sous la direction de personnes étrangères à l'administration, celle-ci va-t-elle l'abandonner à son sort, et se désintéresser de ses besoins physiques, de son développement intellectuel, de son avenir ? Nullement ! Elle le suivra dans tous les événements de sa vie, lui accordera aide et protection jusqu'à sa vingt-et-unième année, époque où elle estime qu'elle en a fait un homme, et qu'il est, comme tel, capable d'aborder la rude lutte pour l'existence, pour laquelle elle s'est efforcée de l'armer. Jusque-là, elle tiendra lieu de mère à ces déshérités, elle fera pour eux ce que les leurs eussent dû faire, et leur prêter, dans les actes les plus importants de la vie civile, l'appui bienveillant de sa tutelle : c'est précisément à l'étude des circonstances multiples dans lesquelles cette tutelle

est appelée à se manifester, et des caractères juridiques qu'elle revêt, que nous allons consacrer les explications qui vont suivre.

Aucune ordonnance, dans l'ancien droit, ne réglait pour tout le royaume la question de la tutelle des enfants assistés : des édits fixaient seulement ce point pour les pupilles des hospices. C'est ainsi que des lettres patentes de François I^{er}, du 25 février 1553, reconnaissaient aux recteurs de l'Hôtel-Dieu de Notre-Dame de la Pitié, à Lyon, le droit de tutelle sur les enfants qui y étaient reçus ; de même, sur l'ordre de Louis XIV, le Parlement avait décidé que la tutelle des enfants recueillis par l'hôpital des enfants trouvés, à Paris, serait confiée à la commission directrice de l'hôpital lui-même, composée du premier président, du procureur général, et de quatre directeurs.

Pendant la Révolution, une loi du 27 frimaire an V plaça les enfants abandonnés, jusqu'à leur majorité ou leur émancipation, sous la tutelle du président de l'administration municipale dans l'arrondissement duquel avait été placé l'hospice dépositaire. Les membres de l'administration constituaient le conseil de tutelle. Cependant un arrêté du 30 ventôse an V mit à la charge des commissions hospitalières, dont il réglait les attributions, une grande partie des obligations de la tutelle : placement des enfants à la campagne, transactions nécessaires pour la mise en apprentissage, surveillance de leur éducation morale, conjointement avec les membres de l'administration municipale. La tutelle des abandonnés était donc exercée *en fait* par des commis-

sions : la loi du 15 pluviôse an XIII allait bientôt la leur attribuer *en droit* ; c'est elle qui, aujourd'hui encore, régit cette matière (1).

Aux termes de l'art. 1^{er} de cette loi « les enfants admis dans les hospices, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit, seront sous la tutelle des commissions administratives de ces maisons, lesquelles désigneront un de leurs membres pour exercer, le cas échéant, les fonctions de tuteur, et les autres formeront le conseil de tutelle ». Ainsi, d'après cette loi, la tutelle légale des commissions s'applique à toutes les catégories d'enfants admis dans les hospices. On en a douté ; on a voulu soulever une controverse sur ce point, et contester le texte, pourtant si clair, les énonciations si catégoriques de l'article en question. On s'est appuyé dans ce but sur l'article 15 du décret du 19 janvier 1811, lequel ne parle que des « enfants trouvés et abandonnés », et comme ce décret est, dit-on, postérieur à la loi de pluviôse, en reproduit généralement les termes et n'a été rendu que pour la confirmer, il faut en conséquence s'en tenir exclusivement à lui, et n'accorder la tutelle qu'aux enfants dont il s'occupe. C'est évidemment là un raisonnement trop absolu : pourquoi exclure des mesures de protection édictées par le législateur la classe si intéressante des orphelins pauvres ? Ces deux lois ne sont-elles pas animées du même esprit charitable, des

(1) La loi de l'an XIII ne s'applique qu'aux assistés proprement dits, non aux moralement abandonnés. Nous avons étudié, à propos de la loi de 1889 sur la déchéance de la puissance paternelle, les cas d'ouverture et d'organisation de la tutelle instituée pour ces derniers.

mêmes intentions généreuses ? Aussi la jurisprudence est-elle venue, à maintes reprises, combler l'omission de l'art. 15 du décret de 1811 (1).

La loi de pluviôse an XIII conférait, comme on le voit, la tutelle légale aux commissions administratives; mais elle ne disait rien de leur tutelle morale. Sans doute, en fait, ces commissions s'en chargeaient, mais le nombre des enfants dont chacun de leurs membres avait à s'occuper était tel qu'ils ne pouvaient les surveiller tous à la fois; des abus intolérables se produisaient: tantôt c'étaient des disparitions d'enfants (2), tantôt des substitutions; ici des enfants qui s'évadaient, et dont l'administration continuait pourtant à payer la pension; là des jeunes filles qui se livraient à la prostitution, ou des garçons qui, comme dans la Dordogne et dans l'Aveyron, étaient employés à mendier !

Il fallait à tout prix remédier à une telle situation. Des tentatives diverses furent faites en ce sens: Déjà, en 1848, M. Dufaure avait proposé la création de comités cantonaux et départementaux, et de-

(1) Voir notamment jugement du tribunal du Puy, du 29 juillet 1861 affaire Péala (D., 62-3-14), qui déclare que les intérêts matériels de ces enfants, quand ils ont des ascendants, sont directement, et de plein droit, placés sous la tutelle des commissions administratives. De plus, la commission a la puissance tutélaire sur l'enfant assisté, même lorsque cet enfant a encore ses père et mère: cela résulte des termes généraux et absolus de l'art. 1^{er} de la loi de pluviôse an XIII. Il a été jugé à cet égard qu'une action civile est régulièrement intentée, dans l'intérêt de cet enfant, bien que ses parents soient encore vivants, par un tuteur pris parmi les membres de la commission (V. *Pandectes françaises*, v. assistance publique, n° 768).

(2) A Espalion, 22 enfants furent perdus en 1828; à Lorient, 62 en 1834 (V. sur ces abus rapport Roussel, p. 529; Remacle: *Des hospices d'enfants trouvés*, p. 311 et s.).

mandé l'appui de personnes charitables auxquelles on pourrait, avec sécurité, confier les enfants; puis une circulaire ministérielle de 1856, enjoignant aux préfets de ramener les commissions à une observation plus stricte des règlements, permettait même à celles-ci de partager, concurremment avec les inspecteurs départementaux, les attributions diverses de la tutelle; les circulaires du 3 août 1869 et du 31 juillet 1870 vinrent sanctionner la distinction que celle de 1856 avait introduite dans la délégation des pouvoirs tutélaires, en consacrant dans leur principe ceux des commissions, mais en réservant aux inspecteurs les plus importants: de telle sorte qu'à partir de cette date, deux tutelles allaient se juxtaposer: l'une, *légale*, créée par la loi de l'an XII, et exercée nominalement par les commissions, l'autre, *administrative*, exercée en fait par des fonctionnaires; l'une, la première, s'appliquant aux actes les plus graves de la vie civile de l'enfant, ou à ses biens, la seconde aux différents événements qui le touchent de plus près (mise en nourrice, placement, apprentissage, etc.) (1).

(1) Voici le passage le plus important de la circulaire du 3 août 1869 destinée à régler l'application de la loi du 5 mai 1869, qui réorganisait le régime des dépenses occasionnées par les services d'assistance: « Bien que la loi ait statué surtout en matière financière, ses dispositions sont destinées à réagir sur le fond même du service, et, en en concentrant mieux les rouages entre vos mains, elles exerceront une influence facile à prévoir sur le développement des secours temporaires, et l'application plus générale des placements à la campagne. La tutelle demeure confiée, quant à présent, aux commissions administratives; mais par cela même que la loi n'impose plus de sacrifice aux hospices dépositaires, que les frais d'inspection et une portion même de la dépense intérieure deviennent une charge de l'État, *l'inspecteur devra être plus strictement associé*

Cette distinction nouvelle, pour pratique, efficace et excellente qu'elle soit, n'en reste pas moins illégale, puisqu'elle résulte de simples décisions ministérielles, qui ne peuvent évidemment abroger un texte de loi ; sans doute, elle a pour les pupilles les plus heureuses conséquences à raison de la surveillance étroite dont ils sont l'objet ; nous ne connaissons plus, de nos jours, le spectacle du lamentable laisser-faire que certains enfants nous ont donné sous l'empire des règlements antérieurs, et dont nous avons révélé quelques déplorables échantillons. Elle entraîne néanmoins de sérieux inconvénients : de ce dualisme entre commissions et inspecteurs résulte nécessairement ou bien une inaction, une inertie regrettable des premières qui se reposent sur les seconds du soin de la gestion des intérêts pupillaires, ou bien des conflits sur la détermination juridique des attributions qui rentrent dans la sphère respective des uns et des autres (1).

Aussi quelques départements ont-ils résisté aux injonctions des circulaires ministérielles : il en est ainsi dans la Seine où le conseil général maintient

à l'exercice de la tutelle ; et les Préfets, après délibération du Conseil général, auront tout pouvoir pour régler les conditions du séjour des enfants à la maison dépositaire, et généralement les relations du département avec l'hospice tuteur. Le personnel de l'inspection devra prendre, plus activement encore que par le passé, la direction du service. C'est à lui que seront confiées la préparation et la signature des contrats d'apprentissage, la réalisation des placements de fonds à la caisse d'épargne ; il devra enfin ne demeurer étranger à aucun des détails de la tutelle administrative, et vous l'y associerez étroitement dans les termes et aux conditions réglés par l'instruction du 30 avril 1856 » (Circulaire du Ministre de l'intérieur aux Préfets).

(1) Voir sur ces conflits Monod : *Actes du Conseil supérieur de l'assistance publique*, fascicule n° 48, t. I, p. 49 et s.

la tutelle au directeur de l'assistance publique, qui l'exerce par l'intermédiaire d'agents proposés par lui, et nommés par le préfet de la Seine. Nous devons toutefois reconnaître qu'il existe une loi spéciale pour Paris, celle du 10 janvier 1849, dont l'art. 3 délègue au directeur seul, et sans l'assistance d'un conseil de famille (1), la tutelle des enfants trouvés, abandonnés et orphelins.

Le projet de loi de 1892 s'est, d'ailleurs, préoccupé de cette question de la dévolution de la tutelle, dans son art. 9, aux termes duquel la tutelle est exercée à Paris par le directeur de l'assistance publique, et, dans les départements, par le préfet ou son délégué : en fait, ce délégué sera toujours l'inspecteur départemental, mieux à même de connaître la situation des pupilles. L'adoption de cet article par le Parlement aurait donc pour effet de mettre fin aux conflits que nous avons signalés, et qui divisent actuellement les commissions, — lesquelles s'appuient sur la loi de l'an XIII, — et les inspecteurs qui invoquent en leur faveur les circulaires à eux adressées par leurs chefs hiérarchiques. Cette délégation aux inspecteurs ne serait d'ailleurs pas tout à fait une innovation, puisque la loi du 24 juillet 1889, dans son art. 24, leur attribue l'*exercice* des pouvoirs du tuteur, en qualité de représentants de l'assistance publique qui, elle, en a toujours la jouissance.

Avant d'aborder l'étude des caractères de la tutelle, nous remarquerons que si la loi de l'an XIII

(1) Toutefois le Conseil de surveillance de l'assistance publique de la Seine doit donner son avis sur les aliénations de biens pupillaires au-dessus de 500 fr. (art. 8, loi du 27 février 1880).

institue la tutelle, elle ne parle pas des subrogés-tuteurs ; elle n'avait pas à le faire : le rôle du subrogé-tuteur est, en effet, aux termes de l'art. 420 du code civil, de représenter le mineur quand ses intérêts sont en opposition avec ceux du tuteur : or, comment concevoir ici un pareil conflit ? la commission ne pourra-t-elle pas substituer comme tuteur un de ses membres à un autre ? si la tutelle incombe en principe à la pluralité des membres de la commission, elle n'est cependant, en fait, exercée que par l'un d'eux, et rien n'empêche celle-ci de changer à son gré son représentant. M. Magnin, dans son traité des minorités, tutelles et curatelles (t. II, p. 400), a d'ailleurs fait remarquer, et non sans raison, que, dans l'économie de la loi du 15 pluviôse an XIII, les membres des commissions administratives et les receveurs des hospices sont les véritables contradicteurs des tuteurs des pupilles, et, par conséquent, les subrogés-tuteurs naturels de ce genre de tutelle.

CHAPITRE PREMIER

Caractères de la tutelle.

Elle est, comme nous l'avons vu, à la fois légale et administrative ; mais qu'elle soit l'une ou l'autre, il importe de savoir si les pouvoirs qu'elle confère sont identiques à ceux du droit commun, ou si, au contraire, il ne faut pas les étendre au point d'y comprendre jusqu'aux attributs de la puissance paternelle : c'est là une question capitale, en quelque sorte classique, qui soulèvera, comme la question des tours, les plus vives discussions, tant qu'un texte de loi ne l'aura pas tranchée définitivement. Nous allons l'examiner et développer les raisons pour lesquelles nous croyons que les commissions ne peuvent s'attribuer de tels droits.

Et d'abord, comment et dans quels cas cette question peut-elle se poser ? Quand il s'agit évidemment et exclusivement d'enfants, — sans distinguer entre les légitimes et les naturels — dont les parents existent, sont connus, et n'ont été frappés à cet égard d'aucune déchéance, d'aucun dessaisissement :

ce seront, par exemple, des parents indigents, dont l'administration aura bien voulu, en enfreignant, dans un but humanitaire les dispositions du décret de 1811, recueillir les enfants (On sait en effet qu'à Paris notamment l'hospice des enfants assistés n'est pas exclusivement affecté aux enfants assistés : en dehors des enfants trouvés, abandonnés et orphelins qu'il admet dans le service, qu'il place ensuite chez des nourriciers à la campagne, ou qu'il hospitalise, à titre exceptionnel, quand ils ne peuvent être placés de cette manière, l'hospice central de cette ville comprend deux services exclusivement entretenus aux frais de l'assistance hospitalière communale, savoir : 1° depuis un temps immémorial, le service des enfants momentanément recueillis pendant la maladie de leurs parents, dits enfants en dépôt; 2° un dispensaire où sont traités et exceptionnellement hospitalisés ses enfants malades parisiens). D'autre part, il va de soi que si les enfants n'ont pas été reconnus, s'ils n'ont pas de famille, ou s'ils ont été, — ce qui revient au même, — déclarés nés de père et mère inconnus, aucune difficulté ne naît : ces enfants tombent entièrement sous l'autorité de la commission hospitalière, et c'est à elle que vont, dans leur intégralité, les droits des père et mère.

Les partisans de l'opinion qui attribue la puissance paternelle aux commissions raisonnent par extension et s'appuient sur les art. 4 et 7 de la loi de pluviôse an XIII, aux termes desquels « les commissions administratives des hospices jouiront, relativement à l'émancipation des mineurs qui sont sous leur tutelle, des droits attribués aux père et

mère par le code civil » et « les revenus des biens et capitaux appartenant aux enfants admis dans les hospices seront perçus, jusqu'à leur sortie desdits hospices, à titre d'indemnité des frais de leur nourriture et entretien ». Ainsi, disent-ils, ces deux articles visent l'un le droit d'émancipation, l'autre celui de jouissance légale ; ces deux droits sont concédés formellement aux commissions ; pourquoi n'en serait-il pas exactement de même pour le droit de garde et de correction ? La loi, sans doute, n'en parle pas ; mais, en fait, n'est-il pas exercé par ces mêmes commissions, puisque les enfants envers lesquels il est susceptible de se manifester sont confiés à leur surveillance, dont il est le corollaire naturel et la sanction, et que l'on ne voit pas très bien comment des parents absents ou éloignés pourraient, en réservant ces droits pour eux seuls, veiller, le cas échéant, à leur application ? Or, dit-on, tous ces droits réunis ne constituent-ils pas précisément les attributs essentiels de la puissance paternelle (1) ? Pourquoi, d'ailleurs, laisser aux parents qui abandonnent leurs enfants la jouissance et

(1) On invoque encore, à l'appui de cette théorie, l'opinion de Regnaud de Saint-Jean d'Angély, quand il disait, dans l'exposé des motifs de la loi de l'an XIII : « Le gouvernement a donc dû s'occuper d'assurer le sort de ces enfants, de créer pour eux, à la place de parents *qu'ils ne connurent pas* ou qu'ils ont perdus, une paternité sociale qui exerçât tous les droits, toute la puissance de la paternité, et qui en suppléât les soins, la vigilance et la protection ». Malheureusement cet argument ne prouve rien dans l'hypothèse qui nous occupe, puisque nous admettons volontiers qu'en ce qui concerne les orphelins et les enfants trouvés, c'est-à-dire ceux qui n'ont avec quiconque aucune attache légale, la dévolution de la puissance paternelle à l'assistance publique ne saurait, dans ce cas, rencontrer aucun obstacle juridique.

l'exercice de ces droits, alors qu'il n'existe plus entre eux et ces derniers aucun lien, alors qu'ils ont perdu à leur égard toute qualité, sauf peut-être celle de successibles ? Reconnaissons donc aux commissions le droit d'exercer tous les attributs de la puissance paternelle, dont certains, d'ailleurs, leur sont reconnus par la loi !

Cette thèse, soutenue par MM. Demolombe (1), Locré (2), Lallemand (3) et Bonde (4) ne nous paraît pas exacte, et il ne suffit pas que la pratique administrative l'ait adoptée pour nous la faire partager. Elle repose sur une interprétation trop large et erronée, selon nous, des articles précités de la loi de l'an XIII : oui, sans doute, les art. 4 et 7 reconnaissent bien l'un le droit de jouissance légale, l'autre le droit d'émancipation aux commissions des hospices, mais ces droits seuls ; si elle l'a fait, c'est précisément parce qu'elle a voulu déroger aux règles ordinaires de la tutelle, et si, d'autre part, cette loi avait entendu leur attribuer des droits aussi étendus que ceux de la puissance paternelle, point n'était besoin de parler expressément de jouissance légale et d'émancipation ! ces droits, en effet, ne fussent-ils pas rentrés tout naturellement et implicitement dans l'énumération de ces pouvoirs-là ?

Que dire d'ailleurs des droits de garde et de correction ? Oui, sans doute, il est incontestable

(1) Demolombe, t. VIII, p. 291.

(2) Locré : *Législation civile*, t. VII, p. 290.

(3) *La question des enfants abandonnés et délaissés au XIX^e siècle*, p. 36.

(4) *Condition civile des enfants abandonnés*, Paris, 1883, p. 109.

que, pratiquement, l'administration a bien compétence pour les exercer, et peut-être même vaut-il mieux, en fait, qu'il en soit ainsi, mais il n'en est pas moins vrai que *juridiquement* il n'en saurait aller de même : l'art. 381 du code civil ne dit-il pas expressément que la mère survivante a seule, — *même dans le cas où la tutelle ne lui est pas déférée*, — le droit de correction ? et ne tient-elle pas également, en cas de prédécès du père, des art. 372 et suivants, le droit de garde ?

Nous supposons d'ailleurs des parents qui n'ont été frappés d'aucune déchéance et qui n'ont pas fait à l'assistance l'abandon volontaire de leur puissance ; quel texte légal leur enlève donc la totalité des droits qu'elle comporte ? Aucun ! Ils perdront bien le droit d'émancipation (art. 4 de la loi de pluviôse an XIII), de jouissance légale (art. 7) et, pratiquement, si l'on veut, le droit de garde et de correction, qui d'ailleurs, en l'absence de dispositions restrictives, leur reste quant à la jouissance ; mais ensuite ? Avec la thèse contraire, ils devraient perdre logiquement aussi leur droit de consentement à mariage ; or, est-il possible d'aller jusque-là quand l'art. 17 de la loi de 1889 déclare que, même au cas où la délégation volontaire à l'assistance publique porte en principe sur tous les attributs de la puissance paternelle, les parents peuvent néanmoins conserver par devers eux le droit de consentir au mariage de leur enfant ? La loi de pluviôse an XIII ne parle d'ailleurs que de tutelle, non de puissance paternelle : enlever celle-ci aux parents, c'est les frapper d'une déchéance qui, aux termes de la loi de 1889,

ne vise que les criminels ; c'est là, d'ailleurs, une opinion que consacre le projet de loi de 1892, lequel, dans son art. 11, n'accorde au tuteur que les droits dont parle le code civil ; il garde le silence sur la dévolution des droits de puissance paternelle ; c'est dire qu'il les excepte.

Quoi qu'il en soit, la tutelle hospitalière comporte des droits plus ou moins étendus sur les pupilles : ces droits sont relatifs soit à leur personne, soit à leurs biens : nous allons les étudier successivement.

CHAPITRE II

Étendue de la tutelle.

SECTION 1^{re}

Quant à la personne des pupilles.

§ 1^{er}. — *Droits d'éducation, de garde et de correction.*

Il n'est pas douteux que les droits de garde et de correction peuvent être et sont exercés en fait, — sinon en droit, — par la commission administrative de l'hospice dépositaire, à l'égard de l'enfant. Celui-ci s'est-il enfui soit de l'hospice, soit du domicile des particuliers auxquels il a été confié? Le tuteur délégué par la commission demandera l'avis de ses collègues et, si cet avis est favorable, l'y fera réintégrer, au besoin *manu militari*. Le pupille se rend-il coupable d'actes d'insubordination? Le tuteur pourra user du droit, conféré au père par les art. 376 et 377 du code civil, de provoquer sa détention,

soit par voie d'autorité si l'enfant est mineur de seize ans, soit par voie de réquisition s'il a dépassé cet âge. Il eût été désirable, à notre avis, que le tuteur pût toujours agir par voie d'autorité, quel que fût l'âge de l'enfant : il n'est pas à craindre, en effet, que celui-ci soit victime de la rancune ou de la vengeance de ceux qui sont précisément chargés de veiller à son éducation, et le pouvoir souverain d'appréciation laissé au président du tribunal, quand il s'agit d'une requête présentée par le père, se comprend moins quand cette requête émane d'une administration qui n'agira ainsi qu'à la dernière extrémité. Il est d'ailleurs salulaire de maintenir chez ces enfants, si nombreux, de tempérament et d'origine si divers, une discipline énergique, que la mansuétude parfois trop grande d'un magistrat ne doit point troubler (1).

Les enfants qui sont l'objet d'un ordre d'arrestation sont envoyés dans des établissements de correction (colonies agricoles, refuges du Bon-Pasteur, colonies publiques de jeunes détenus, maisons d'éducation correctionnelle de jeunes filles (2) ; ils peuvent même être enfermés dans des prisons ordinaires ; mais ce dernier moyen est plutôt blâmable, car ces établissements sont, à juste titre, considérés par l'administration comme « une serre au moyen de laquelle on arrive plutôt au développement du vice ». L'envoi en correction des délinquants mineurs n'est d'ailleurs plus obligatoire aujourd'hui ;

(1) Voir à ce sujet de Belleyme : *Ordonnance sur référé*, t. V, p. 106, et rapport Roussel, p. 537.

(2) Loi du 5 août 1850.

la loi du 19 avril 1898 permet aux tribunaux qui ont à juger des mineurs de seize ans ayant agi sans discernement de les confier à l'assistance publique ou à la charité privée ; mais il faut faire mieux encore et créer pour ces enfants, comme l'avait déjà fait l'arrêté du 30 ventôse an V (art. 17), des établissements spéciaux, dits d'observation et de préservation, dans lesquels ceux d'entre eux qui manifestent quelques inclinations vicieuses pourraient s'amender à l'abri du contact des prévenus (1).

C'est là d'ailleurs une préoccupation qui n'a point laissé le législateur indifférent : le projet de loi de 1892 distingue, sous ce rapport, deux catégories d'enfants : ceux qui, par des actes d'immoralité, d'improbité ou de cruauté, donnent des sujets de mécontentement grave, et ceux qui, à raison de leurs défauts de caractère, ne peuvent être confiés à une famille (art. 26 et 27). Vis-à-vis des premiers, l'art. 26 s'exprime en ces termes : « Lorsque l'application à un pupille vicieux de l'art. 468 du code civil a lieu pour la seconde fois, le président du tribunal civil de la résidence de l'enfant peut, à la requête du tuteur présentée après avis conforme du conseil de famille, décider que l'enfant sera maintenu dans l'établissement correctionnel pen-

(1) Il existe actuellement plusieurs écoles de ce genre, dites écoles de réforme. Ce sont, par exemple, l'école maritime de Port-Hallan, à Belle-Isle-en-Mer (Morbihan) ; l'école de la Salpêtrière, affectée aux filles ; dans la Dordogne, la colonie de Sainte-Foy ; dans la Gironde, l'établissement de Saint-Louis ; dans l'Indre-et-Loire, la colonie de Mettray ; dans la Marne, l'asile de Lépine ; dans le Rhône, l'école de Brignies-Lacunay ; dans la Seine-Inférieure, l'école d'Aumale.

dant une durée qui ne pourra excéder six mois. A l'expiration de ce délai, le président du Tribunal peut ordonner la maintenue pendant une période de six mois ; la décision intervient à la requête du tuteur, après avis conforme du conseil de famille, sur le vu d'un rapport du directeur de l'établissement, et, si elle est jugée utile, après la comparution de l'enfant. En vertu de décisions trimestrielles prises dans les mêmes formes, la maintenue peut être prolongée jusqu'à la majorité des pupilles ». Pour les seconds (pupilles difficiles), le législateur décide, dans l'art. 27, la création d'établissements spéciaux, dont l'entretien incombe aux départements, qui peuvent d'ailleurs s'entendre conformément aux art. 89 et 90 de la loi du 10 août 1871, pour en fonder et en entretenir en commun.

§ II. — *Droit de consentir à l'engagement dans les ordres ou dans l'armée.*

C'est aux commissions administratives ou, à Paris, au directeur de l'assistance publique, que l'enfant doit demander l'autorisation de s'engager dans les ordres ou dans l'armée avant l'âge de vingt ans. Cette option pour la profession militaire est peu commune : en effet, tandis que la proportion des engagements volontaires sur l'ensemble de la classe est de 10,08 %, elle n'est que de 8,68 % sur l'ensemble des pupilles. Toutefois, — M. Monod le déclare lui-même, — les inspecteurs auraient tout intérêt à orienter les enfants de ce côté, soit pour

courber les fortes têtes sous la discipline militaire, soit, plus simplement, pour assurer une carrière à l'enfant. Celui-ci, en effet, parvenu au grade de sous-officier, pourra contracter un rengagement, et, à l'expiration des quinze ans de service, cumuler sa pension avec l'un des emplois que la loi de 1889 réserve aux sous-officiers de cette catégorie. Quoi qu'il en soit, tout pupille qui s'engage dans ces conditions est placé de plein droit sous le patronage de la *Société de protection des engagés volontaires* (1) ; fondée en 1879, et affectée d'abord aux jeunes gens élevés dans des maisons d'éducation correctionnelle, elle étend actuellement sa protection à tous les engagés volontaires élevés sous la tutelle administrative (décret du 30 août 1890). La protection que les jeunes soldats trouvent près de cette société est des plus efficaces, soit qu'elle s'exerce pendant leur affectation au corps, soit surtout qu'elle se manifeste lors de leur rentrée dans la vie civile ; ils pourront, à ce moment critique, réclamer leur budget de caisse d'épargne, lequel renferme les économies qu'ils ont pu réaliser (nous verrons comment dans la seconde partie de cet ouvrage) pendant leur minorité, et dont ils auront vraisemblablement un impérieux besoin (2).

(1) Le siège de cette société est à Paris, rue de Milan, 11 bis.

(2) En 1891, cette société comptait 1.316 protégés ; en 1896, 2.338, dont 688 assistés et 446 moralement abandonnés ; elle a même fourni à l'armée un certain nombre d'officiers.

§ III. — *Droit d'émancipation et de curatelle.*

Ce droit a été formellement reconnu aux commissions par l'art. 4 de la loi de pluviôse an XIII, qui leur donne exactement les mêmes pouvoirs que ceux accordés, à cet égard, aux père et mère. Aux termes de cet article, l'émancipation sera faite sur l'avis des membres de la commission administrative par celui d'entre eux qui aura été désigné comme tuteur, et qui seul sera tenu de comparaître à cet effet devant le juge de paix. L'émancipation se fera donc conformément aux prescriptions de l'art. 477 du code civil, et non, comme on pourrait être tenté de le croire, à celles de l'art. 478; en d'autres termes, elle pourra avoir lieu à quinze ans et non à dix-huit. Cette émancipation peut même avoir lieu à l'égard des enfants qui ont encore leurs père et mère, même si ces derniers sont aptes à exercer la puissance paternelle : c'est là une dérogation au droit commun. L'acte d'émancipation est délivré sans autres frais que ceux d'enregistrement et de papier timbré.

Le mineur, une fois émancipé, aura besoin d'un curateur; cette fonction est tout naturellement dévolue au receveur des hospices, plus apte que tout autre à connaître l'état des biens du pupille (art. 5 *in fine* de la loi de pluviôse an XIII) (1); le pupille

(1) Cette curatelle est légale; c'est peut-être, avec celui du mari constitué de plein droit curateur de sa femme mineure émancipée pendant le mariage, le seul exemple de ce genre qui se présente dans notre droit.

demeure alors, à l'égard de la commission, dans une situation absolument semblable à celle du mineur émancipé vis-à-vis de ses père et mère ou du conseil de famille, si bien qu'il peut, par exemple, se voir retirer le bénéfice de cette mesure si ses engagements sont réduits (art. 485 du code civil).

§ IV. — *Droit de consentir au mariage.*

La dévolution de ce droit aux administrations des hospices, comme d'ailleurs celle de la puissance paternelle, a soulevé de sérieuses objections : les uns la contestent formellement, les autres l'admettent, tout en discutant sur la question de savoir si le consentement doit être subordonné à l'âge de 21 ou de 25 ans (1). La question nous paraît cependant assez simple et dépend évidemment de l'opinion que l'on se fait de l'assimilation des puissances tutélaire et paternelle. Reconnaît-on aux commissions la jouissance et l'exercice de cette dernière ? Alors c'est à elle, en effet, qu'appartiendra le droit de consentir ou de s'opposer au mariage des pupilles : ce droit, dit-on, émane, pour l'enfant légitime, ou l'enfant naturel reconnu, des art. 148 et suivants, qui exigent, jusqu'à 25 ans pour les garçons et 21 ans pour les filles le consentement des parents ; or la commission exerçant les droits de ces derniers, a par suite compétence pour donner cette autorisation (M. Demolombe va même jusqu'à décider que, puis-

(1) V. Dubois : *Étude historique sur la protection de l'enfance*, p. 216 ; Demolombe, t. VIII, n° 396.

que l'art. 4 de la loi de pluviôse n'a dérogé au droit commun que pour permettre aux commissions, comme aux parents, d'émanciper l'enfant avant l'âge de 18 ans, 15 ans en l'espèce, il importe, pour les mêmes motifs, que leur consentement en matière de mariage ne soit pas obligatoire jusqu'à 25 ans : cette exception et cette restriction, qui n'ont, comme on le voit, rien de très légal, auraient pour but de faciliter et de hâter l'établissement de jeunes gens dont la situation mérite le plus grand intérêt). D'autre part, on ajoute que, s'il s'agit d'enfants naturels non reconnus, ou qui, l'ayant été, ont perdu leurs auteurs, les art. 159 et 160 leur permettent de se marier à 24 ans, et il leur suffit, jusqu'à cet âge, d'obtenir le consentement du conseil de famille et l'assistance d'un tuteur *ad hoc* ; or ce tuteur est, dit-on, tout trouvé : c'est celui qui aura été désigné par la commission administrative, laquelle joue d'ailleurs le rôle de conseil de famille !

Nous pensons au contraire que cette solution n'est point juridiquement vraie : les art. 148, 159 et 160 sont formels : l'enfant légitime ou naturel reconnu a-t-il encore ses parents, père, mère ou ascendants ? il devra obtenir leur consentement, et ce, quoi qu'en pense M. Demolombe, jusqu'à l'âge de 25 ans ; l'enfant reconnu a-t-il perdu ses parents, ou n'a-t-il été l'objet d'aucune reconnaissance ? il pourra sans doute se marier librement après 24 ans, mais devra, jusque-là, obtenir le consentement du conseil de famille ; or, il n'existe pas, que nous sachions, de dérogation à ces textes ; elle existe, sans doute, et formellement, en matière d'émancipation et de

jouissance légale, mais non en fait de consentement à mariage ! Et quelle loi a donc spécialement donné à la commission administrative la compétence et le rôle du conseil de famille ordinaire en matière matrimoniale ? Aucune (1) ! Invoquera-t-on par hasard l'exposé des motifs de la loi de pluviôse an XIII, où il est déclaré que les commissions administratives peuvent exercer « tous les droits de la puissance paternelle » ? Mais alors pourquoi le législateur n'a-t-il pas reproduit, dans le texte même, cette déclaration ?

Oh ! sans doute, nous ne disconvenons pas que l'observation, à la lettre, des prescriptions du code civil est de nature à entraîner de notables inconvénients : comment en effet obtenir le consentement des intéressés, lorsqu'ils ont disparu ? Où les trouver ? connaît-on seulement leur existence ? D'autre part, recourir à des jugements constatant leur absence, à la formation de conseils de famille, n'est-ce point accumuler à plaisir les obstacles au mariage ? Quoi qu'il en soit, les commissions autorisent toujours, en pratique, des pupilles à se marier : cette procédure, si elle n'a rien de régulier, a du moins l'avantage de la simplicité et de la rapidité, et nous comprenons parfaitement la portée, l'intérêt et l'utilité

(1) La difficulté s'est d'ailleurs présentée en 1883 à l'occasion du mariage d'une pupille naturelle reconnue, abandonnée par la mère : l'officier de l'état civil trouvant insuffisante l'autorisation donnée par le directeur de l'assistance publique, exigea, conformément aux art. 159 et 160, l'autorisation préalable d'un conseil de famille, et l'assistance d'un tuteur *ad hoc*. Malgré les protestations du directeur, invoquant la pratique suivie, l'accomplissement de ces formalités eut lieu : c'est dire que cette voie était la seule légale.

que peut offrir à ce sujet une circulaire adressée par le Ministre de l'intérieur au directeur de l'assistance à Paris, à propos d'une difficulté qui s'était élevée au sujet de la compétence administrative en cette matière, — déclaration où il était dit « qu'il y a un intérêt évident à ne pas rompre avec une pratique constamment suivie, et qui a donné toute satisfaction aux intérêts qu'il s'agit de pratiquer » (1).

Nous avons ainsi terminé l'étude des règles de la tutelle relatives à la personne des pupilles : étudions maintenant celles qui concernent l'administration de leurs biens.

SECTION II

Quant aux biens du mineur.

Les pouvoirs des commissions administratives, en tant qu'ils s'appliquent au patrimoine du pupille, subsistent aussi longtemps que ceux qui concernent

(1) Certains Conseils généraux décident la constitution de dots aux pupilles qui se marient (Gironde, Deux-Sèvres, Constantine, Orne, Nièvre, Loire-Inférieure, Puy-de-Dôme) ; dans le département du Calvados, on arrive indirectement à ce résultat en majorant les sommes portées sur les livrets de caisse d'épargne délivrés aux enfants. On a même proposé de généraliser, par voie législative, l'initiative prise par ces départements. En 1879, M. Talandier avait proposé à la Chambre des députés de faire garantir par l'État, à chacune des pupilles, une somme de 10.000 fr. payable à leur majorité : c'était vouloir le transformer en assureur (V. *Journal des assurances*, 1880, p. 156 ; Sevès : *Les questions d'assurance de 1878 à 1881*, p. 317 ; Lefort : *Traité des Assurances*, t. I, p. 68). — Aux ressources départe-

sa personnalité civile, c'est-à-dire jusqu'à sa majorité : c'est seulement en effet à cette époque que le pupille a le droit de se mettre en possession des capitaux et des biens qui ont pu lui échoir, pendant sa minorité. Nous allons examiner successivement à qui incombe la responsabilité de leur gestion, les règles qui régissent, en matière administrative, la reddition des comptes de tutelle, la façon dont le mineur peut être représenté en justice, et le droit éventuel de succession qu'ont les hospices dans les biens de celui-ci.

§ I^{er}. — *Gestion et administration des biens du mineur.*

Le législateur a distingué entre les actes de gestion et ceux qui dépassent la simple administration. Pour ceux-ci, seule la commission a qualité pour les décider et les exécuter par l'intermédiaire de son délégué ; pour les premiers, au contraire, la loi déroge au droit commun : alors en effet que tout acte de gestion est, d'habitude, confié au tuteur, la loi de pluviôse an XIII décide, par exception, dans son art. 5, « que *le receveur* des hospices remplira, quant aux biens du mineur, les mêmes fonctions que pour ceux des hospices ». Les pouvoirs conférés au receveur concernent tous

mentales, sur lesquelles sont prélevées ces dots, s'ajoutent parfois des libéralités diverses (c'est ainsi qu'une somme de 18.500 fr. est prélevée chaque année sur les arrérages du legs universel fait à l'État par Henry Giffard en 1873, et destiné à constituer 37 dots de 500 fr. aux jeunes assistées les plus méritantes de Paris ou des départements).

les actes d'administration : perception des revenus et capitaux, interruptions de prescription, réquisitions et renouvellement d'inscriptions, paiement des dépenses nécessitées par l'entretien des biens, recouvrement des créances exigibles, maniement de deniers, etc. ; c'est lui qui a qualité pour réclamer et toucher les salaires acquis par les pupilles, en opérer les placements à la caisse d'épargne. Ce rôle a néanmoins été en partie usurpé par les inspecteurs départementaux, qui, en fait, s'occupent seuls du placement des pupilles, de telle sorte que les receveurs ont à peu près négligé le soin de s'en occuper. Cette ingérence des inspecteurs dans un domaine qui, aux termes de la loi, est étranger à leurs attributions (sauf en ce qui concerne les contrats de placement relatifs aux moralement abandonnés), est tout à fait illégale ; aussi le ministre a-t-il essayé, par une circulaire du 1^{er} septembre 1887, de rendre aux receveurs leurs prérogatives disparues ; mais il ne semble pas que cette circulaire ait reçu grande satisfaction. Le projet de loi de 1892 (art. 13) qui enlève la tutelle aux commissions, pour la donner à un fonctionnaire (le Préfet), confie au trésorier-payeur général la gestion des biens pupillaires et celle des deniers ; à Paris, le receveur de l'assistance publique conserve, à ce point de vue, ses anciennes attributions.

L'administration des hospices possède un droit de jouissance sur les biens des pupilles ; ce droit lui est reconnu par la loi de pluviôse an XIII, art. 7, ainsi conçu : « Les revenus des biens et capitaux appartenant aux enfants admis dans les hospices seront

perçus, jusqu'à leur sortie desdits hospices, à titre d'indemnité des frais de nourriture et d'entretien ». L'interprétation de ce texte a donné lieu à une double difficulté : et d'abord, que faut-il entendre par ces mots « sortie desdits hospices » ? Est-ce quand la tutelle cesse de fonctionner, c'est-à-dire lors de la majorité ou de l'émancipation du pupille ? est-ce au contraire son départ effectif de l'établissement, et sa mise en apprentissage, malgré la surveillance dont il continue à être l'objet de la part des administrateurs ? La Cour de Bordeaux avait décidé, dans un arrêt du 11 mars 1840 (S. 1840-2-229), que la mise en apprentissage du pupille ne devait pas faire réputer l'enfant sorti de l'hospice, que seuls son émancipation, son mariage ou sa réclamation par ses parents brisaient tout rapport entre lui et l'hospice dépositaire, que, par suite, les revenus de ses biens personnels restaient acquis, jusqu'à l'accomplissement d'un de ces événements, à cet établissement, sans qu'il y ait aucun compte à établir. Mais la Cour de cassation, par un arrêt du 21 mai 1849 (aff. Hospices de Strasbourg, D. 1849-1-202), a admis la thèse contraire en se basant sur cette considération que puisque d'une part la loi de l'an XIII n'a accordé aux hospices la perception des revenus qu'à *titre d'indemnité*, et que d'autre part le placement de l'enfant leur évite désormais tous frais alimentaires et dépenses d'entretien, — le pupille se suffisant lui-même et n'étant plus à la charge de la société, — il était difficile de légitimer, en fait, la continuation d'une semblable pratique. Il était d'ailleurs non moins malaisé de la justifier en droit, car si l'art. 2 de la loi de l'an XIII

visant la translation de la tutelle entend, par sortie de l'hospice, la mise en apprentissage, la signification de ces termes, reproduits dans l'art. 7, ne saurait évidemment être différente dans deux articles de la même loi !

En outre, — et c'est la seconde difficulté, — qu'arrivera-t-il si, dans la période du séjour de l'enfant dans la maison hospitalière, et jusqu'à l'époque de son placement, les revenus de ses biens ou capitaux dépassent sensiblement les dépenses qu'il occasionne ? L'hospice conservera-t-il l'excédent ? La Cour de cassation, rejetant l'opinion de ceux qui invoquent le silence de l'art. 7 pour admettre l'affirmative, a décidé, dans l'arrêt de 1849 précité, que cet excédent doit être remis à l'enfant à sa majorité.

Une anomalie regrettable existe, depuis la loi du 5 mai 1869, dans la législation, en ce qui a trait précisément à la dévolution aux hospices, de cette part de revenus : cette loi a, en effet, déchargé ces établissements de toutes les dépenses des enfants assistés, pour les mettre à la charge des départements ; or ce sont toujours les premiers qui continuent à la percevoir ; aussi comprend-on très bien les réclamations que certains conseils généraux ont présentées dans le but de faire attribuer, aux services intéressés, un quantum de revenus proportionnel aux charges que l'entretien des enfants faisait peser sur le budget départemental. Il est prouvé que la loi de pluviôse n'étant pas abrogée, il semble que les hospices doivent demeurer les seuls bénéficiaires ; mais l'art. 7 ne dit pas expressément que lesdits revenus vont

aux hospices : il décide bien plutôt, — ne fût-ce qu'implicitement, — le contraire, puisqu'aux termes dudit article la perception de ces capitaux n'a lieu qu'à titre d'indemnité alimentaire, et qu'une loi postérieure à celle de l'an XIII étant venue alléger les hospices du poids des dépenses, il est juste que le bénéfice de la jouissance des biens pupillaires aille, à titre compensateur, à ceux qui les supportent. C'est d'ailleurs là une solution qui est consacrée par le projet de 1892, lequel décide, dans son art. 14, que les revenus des biens et capitaux du pupille, *autres que ceux provenant de son travail et de ses économies*, seront perçus au profit *du service départemental* jusqu'à l'âge de 18 ans, à titre d'indemnité de frais d'entretien.

§ II. — *Placement des capitaux.*

Comment fixer l'emploi des capitaux possédés par le pupille ? La loi de pluviôse an XIII avait pris soin de fixer cet emploi ; elle décidait en effet, dans son art. 6, que les capitaux qui appartenaient aux enfants seraient placés dans les Monts-de-piété ; que, dans les communes où il n'y en avait pas, ils seraient placés à la Caisse d'amortissement, pourvu que chaque somme ne fût pas inférieure à 150 fr., auquel cas il en serait disposé au gré de la commission. En fait, ces prescriptions n'étaient pas observées, et l'administration cherchait des combinaisons financières et les placements plus avantageux pour ceux dont les intérêts leur étaient confiés. De nos jours, les sommes importantes sont affectées à des achats

de rente sur l'État, les fonds peu considérables sont versés à la Caisse d'épargne : c'est d'ailleurs là une pratique qui est autorisée par la loi du 27 février 1880, sur l'aliénation des valeurs mobilières appartenant aux mineurs, laquelle, dans ses art. 1^{er} et 6 *in fine*, combinés avec l'art. 455 du code civil, permet aux conseils de famille de fixer le mode d'emploi de ces capitaux ; or cette loi est, son art. 8 le dit expressément, applicable aux enfants assistés (c'est par application de cet art. 8 que le conseil de surveillance de l'assistance publique de la Seine doit être consulté sur les aliénations de biens pupillaires au-dessus de 500 fr.) ; ce genre de placements est enfin autorisé et ratifié par l'art. 13 du projet de 1892 (1).

§ III. — *De la reddition des comptes de tutelle.*

Nous avons vu que si les enfants admis dans les hospices sont placés sous la tutelle des commissions administratives, la gestion de leurs biens a été attribuée par la loi de pluviôse non à ces commissions elles-mêmes, mais au receveur de l'hospice ; celui-ci

(1) Quand un legs est fait à un ou plusieurs enfants assistés nommément désignés, il n'y a pas lieu à l'application de l'art. 910 du code civil ; l'acceptation par le tuteur, sans aucune autorisation, est parfaitement valable (Dic. Enreg., 19 juin 1824, *Mémor. des percep.*, 1825, p. 152 ; avis Cons. d'Ét., 17 février 1835 ; Durieu et Roche, *Rép.*, v. *Libéralités*, n° 21). Toutefois, il a été décidé que le consentement donné à l'exécution d'un legs au nom d'un enfant assisté, doit émaner du conseil de tutelle lui-même, et non du membre de la commission désigné par elle pour exercer la tutelle (Cons. d'Ét., 15 janvier, 1889 legs D^{me} ve Raynier) (notes de jurisprudence, Cons. d'Ét., p. 186).

devra donc, comme tout tuteur ordinaire, rendre compte de cette gestion au moment où sonnera pour l'enfant l'heure de l'émancipation ou de la majorité; ce compte sera rendu en présence d'un curateur *ad hoc* désigné par la commission (1). Comment ce compte sera-t-il rendu? Selon la procédure habituelle : toutefois, afin d'éviter que les modiques ressources du pupille ne fussent entamées par des frais inutiles, le Ministre de l'Intérieur a, par une circulaire du 18 mai 1824, décidé que ce compte, comme les actes de délégation de tutelle et d'émancipation, serait établi sans frais; il peut être rendu directement par la commission administrative, avec approbation du préfet, en conseil de préfecture; point n'est besoin de l'intervention d'un notaire : la décharge donnée sous seing privé par le pupille majeur est suffisante pour sauvegarder la responsabilité du receveur; en outre, le compte ainsi présenté est dispensé du timbre (circul. du Min. des fin. du 3 avril 1888) car il est considéré comme un acte administratif (art. 80, loi du 15 mai 1818), et comme présentant le caractère des actes de dépôt effectués à la caisse du receveur (art. 3, décret du 4 messidor an XIII) (2).

(1) Le receveur, qui exerce en fait la tutelle pendant la minorité du pupille, devient en effet curateur de droit lors de son émancipation (art. 5 de la loi de pluviôse an XIII).

(2) Nous ferons remarquer qu'à la différence de la tutelle ordinaire, les membres de la commission administrative n'ayant pas le maniement des deniers pupillaires, l'hypothèque légale ne frappe pas leurs biens, pas même ceux du receveur : seul le cautionnement déposé par cet agent en vertu de la loi du 16 germinal an XIII pourrait, le cas échéant, servir de garantie.

§ IV. — *Droit de succession de l'hospice.*

L'origine de ce droit se trouve dans les art. 8 et 9 de la loi de pluviôse ; le premier décide que si l'enfant décède avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité, et *qu'aucun héritier ne se présente*, ses biens appartiendront en propriété à cet établissement, lequel pourra être envoyé en possession desdits biens, à la diligence du receveur et sur les conclusions du ministère public, et que si des héritiers se présentent, ils ne pourront répéter les fruits que du jour de la demande. Cet art. 8 est susceptible des mêmes critiques que celles que nous avons faites à l'encontre de l'art. 7, qui attribue, malgré la loi de 1869, — laquelle décharge les hospices des frais d'entretien des enfants pour les faire supporter par les départements, — la jouissance des revenus pupillaires aux établissements hospitaliers. Pourquoi en effet donner à ces établissements la propriété des biens des enfants décédés, puisqu'ils n'ont plus, — à part peut-être les frais d'installation matérielle et du personnel de surveillance intérieure, — la charge financière de ces mêmes enfants ? Il y a là évidemment une anomalie ; mais quelque légitimes que puissent être les revendications des conseils généraux à ce sujet, il semble difficile de leur accorder un droit d'hérédité en présence d'un texte qui le reconnaît formellement aux hospices ; rien, d'ailleurs, dans les mesures législatives postérieures à la loi de l'an XIII, ne semble avoir apporté une dérogation quelconque à ce principe,

ni la loi de 1869 elle-même, ni la circulaire du 3 août de la même année, ni celle du 28 avril 1874 (sur l'énumération des ressources éventuelles départementales). Quoi qu'il en soit, l'administration supérieure estime, à tort ou à raison, que les successions d'enfants assistés décédés mineurs doivent, même depuis la loi de 1869, continuer d'être attribuées aux hospices et non au département (V. *Revue des Établissements de bienfaisance*, 1886, p. 345 ; — Calvados, 27 décembre 1883 ; — Corrèze, 17 juin 1884 ; — Eure, 18 avril 1886 ; — Gers, 29 octobre 1886).

Il résulte de l'art. 8 de la loi de pluviôse, que si l'enfant décède après son émancipation, sa majorité ou sa sortie de l'hospice, sa succession s'ouvre selon les règles du droit commun et va à ses héritiers. Nous ferons, à ce sujet, deux remarques importantes :

1° Pas de doute possible quand la dévolution s'opère après la majorité ou l'émancipation de l'enfant décédé ; mais que faut-il entendre par ces mots : *sa sortie de l'hospice* ? faut-il entendre par là sa mise en apprentissage, de telle sorte que l'action en pétition d'hérédité compéterait légalement à ses héritiers, s'il venait à décéder chez ses patrons ou ses gardiens après son départ matériel et effectif de l'hospice ? Nous avons admis plus haut (§ I, section II de ce chapitre), avec la Cour de Cassation (arrêt du 21 mai 1849), à propos de l'interprétation de l'art. 7 de la loi de pluviôse, que l'on devait entendre ces termes « sortie de l'hospice » en ce sens que la perception des revenus des biens et capitaux de l'enfant

assisté ne devait pas profiter à cet établissement au delà de la mise en apprentissage ; nous ne croyons pas que la même solution s'impose en matière de succession, et nous pensons, avec l'exposé des motifs de la loi de l'an XIII, que l'hospice recueillera les biens du pupille décédé, non seulement pendant son séjour à l'établissement charitable, mais encore après sa mise en apprentissage, et tant qu'il restera à la charge ou sous la protection de l'administration : cette solution est d'ailleurs adoptée par la jurisprudence (1).

2° Quelle est la nature du droit de succession déferé à l'hospice ? est-ce un droit d'hérédité ? Non, répond l'État : cette dévolution, à défaut d'héritiers, n'est faite qu'à titre d'indemnité ; c'est là une interprétation qui, pour lui, résulte clairement de l'exposé des motifs de la loi de l'an XIII, où il est dit expressément « que si l'enfant meurt sans héritiers

(1) Rennes, 16 juillet 1888 (*Le Droit*, 17 août 1888), réformant Dinan, 5 août 1887. Cet arrêt est intervenu dans les circonstances suivantes : le tribunal de Dinan avait décidé que la succession d'un enfant assisté, pupille de l'hospice de Dinan, embarqué sur un navire de pêche et décédé mineur sur ce navire, devait retourner, conformément à l'art. 4, § 8 du décret, loi des 30 avril et 13 mai 1791, non à l'hospice, mais à la caisse des gens de mer, parce que le décès de l'enfant était intervenu *après sa sortie de l'hospice*. La Cour a réformé ce jugement, estimant que le jeune marin n'était ni sorti de l'hospice au sens des art. 7, 8, 9 de la loi de l'an XIII, ni affranchi de la tutelle hospitalière ; d'ailleurs, disait la Cour dans les motifs de sa décision, on ne saurait invoquer, à l'appui de la thèse contraire, le décret du 19 janvier 1811, qui, dans son art. 9, mettait les assistés dès l'âge de 12 ans, à la disposition du Ministre de la marine, substituant ainsi *de plano*, la tutelle de l'État à celle de la Commission administrative (art. 16) : ce décret, en effet, outre qu'il n'a jamais reçu d'exécution quant à ces dispositions, a été abrogé par l'art. 80 de la loi du 27 juillet 1872.

pendant son séjour à l'hospice, ou lorsque n'étant pas encore majeur, il est toujours à sa charge ou sous sa protection, l'hospice, *au lieu du fisc*, recueillera comme indemnité son modique héritage » (Décision du Ministre des finances du 23 juin 1858. D. 59-3-55). — Il nous semble au contraire que l'hospice a un véritable droit successoral ; sans doute il recueille, par dérogation au droit commun, aux lieu et place de l'État ; mais comme l'État, à défaut de tous successibles, a une vocation héréditaire et est considéré comme un successeur, (fût-ce irrégulier), nous en concluons que l'hospice, qui possède la même vocation a un droit identique. D'ailleurs, la question de savoir à quel titre exact l'hospice est appelé à succéder n'offre qu'un intérêt plutôt théorique, car c'est, en fait, le département qui, depuis 1869, recueille la succession (1).

Nous n'avons envisagé, dans les explications qui précèdent, que l'hypothèse où l'enfant meurt pendant sa minorité, et sans héritiers. Qu'arrivera-t-il si des succesibles se présentent ? L'art. 9 va nous le dire : « Les héritiers qui se présenteront pour recueillir la succession d'un enfant décédé avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité, seront tenus d'indemniser l'hospice des aliments fournis et des dépenses faites pour l'enfant décédé pendant le temps qu'il sera resté à la charge de l'administration,

(1) On peut toutefois objecter à cette opinion qu'une circulaire ministérielle du 23 juin 1859 a dispensé les hospices du paiement des droits de mutation ; mais nous pensons qu'une telle mesure, d'ordre purement fiscal, n'est pas de nature à modifier le caractère juridique du droit de l'hospice.

sauf à faire entrer en compensation, jusqu'à due concurrence, les revenus perçus par l'hospice ». Cet article nous parle d'héritiers : mais que faut-il entendre par ce mot ? Nous croyons avec M. Demolombe (t. 14, p. 246) qu'il faut comprendre parmi eux non seulement les successibles légitimes, mais même les successeurs irréguliers, tels que l'enfant naturel, le conjoint survivant, voire même les légataires institués par l'enfant majeur de seize ans, conformément à l'art. 904 du code civil, quoique on puisse objecter que le successeur testamentaire ne paraisse pas pouvoir, dans l'état actuel de la législation, être assimilé à l'héritier régulier ou irrégulier.

Comme tout successeur irrégulier, l'hospice doit se faire envoyer en possession ; il est tenu, comme tel, aux formalités habituelles ; cependant, nous ne pensons pas que les trois publications et affiches faites en vertu de l'art. 770 du code civil (qui ont pour but de prévenir les parents de l'enfant qu'une succession est ouverte à leur profit) soient exigées dans l'espèce qui nous occupe ; cela résulte, selon nous, du silence de l'art. 8.

En résumé, trois hypothèses peuvent se présenter pour les héritiers :

1° L'enfant décide avant sa majorité, et l'héritier se présente avant tout envoi en possession : il devra, avant d'appréhender les biens, indemniser l'hospice des dépenses faites pour l'entretien du défunt, sauf à tenir compte des revenus qui auraient pu être perçus (art. 9) ;

2° L'héritier se présente après l'envoi en posses-

sion : il ne pourra répéter les fruits que du jour de la demande (art. 8 *in fine*).

3° L'enfant décède après sa majorité, le droit commun reprend son empire. S'il n'a pas d'héritiers, l'État seul est appelé, à l'exclusion de l'hospice, à recueillir sa succession.

Le projet de 1892 ne fait d'ailleurs que confirmer les règles de la dévolution, sauf quelques modifications de détail, dans ses art. 44 et 45. « Les biens des pupilles décédés appartiennent, lorsqu'aucun héritier ne se présente, au domaine départemental des enfants assistés, lequel est envoyé en possession à la diligence du trésorier-payeur général, et sur les conclusions du ministère public. S'il se présente ensuite des héritiers, ils ne peuvent répéter les fruits que du jour de la demande » (art. 44). — « Les héritiers qui se présentent pour recueillir la succession d'un pupille sont tenus d'indemniser le département de l'entretien de l'enfant ; les revenus perçus par le département entrent en compensation jusqu'à due concurrence ».

§ V. — *Exercice des actions, au nom des mineurs, par les commissions administratives.*

La tutelle hospitalière comporte l'exercice de toutes les actions qui intéressent le pupille. Comment les commissions les exerceront-elles ? devront-elles observer les formalités légales qui leur sont imposées lorsqu'elles accomplissent des actes concernant les hospices ? seront-elles, au contraire, simplement tenues de se conformer aux obligations qui incom-

bent à un tuteur? Nous croyons, avec la majorité des auteurs, que le tuteur n'a pas à se munir des autorisations prévues par la loi du 7 août 1851 (sur les hospices et hôpitaux). Quand elles agissent au nom et pour le compte de ces mêmes hospices, la tutelle ne revêt plus en effet un caractère administratif, mais un caractère purement civil, et l'administrateur délégué devra se pourvoir uniquement de l'autorisation de la commission, qui joue le rôle du conseil de famille, ou du tribunal, suivant les cas. Aussi a-t-il été jugé à bon droit :

1° Que lorsqu'un pupille se trouve engagé dans un procès, il est inutile d'appeler en cause ses père et mère (Rouen, 24 février 1842, aff. Radoux, S., 42-2-249).

2° Qu'une action civile est valablement intentée par le tuteur dans l'intérêt d'un enfant abandonné, bien que le père de ce dernier soit encore vivant (Cour d'assises de l'Yonne, 13 décembre 1859, D. 60-5-138 ; Bordeaux, 28 novembre 1833, aff. Laville, S., 34-2-348).

3° Que le père indigent qui a abandonné ses enfants étant, de plein droit, dépouillé de la tutelle au profit de la commission administrative de l'hospice dépositaire, l'expropriation d'un immeuble échu à ses enfants par succession, depuis leur admission à l'hospice, est irrégulièrement poursuivie contre le père pris en qualité de tuteur légal : qu'il y a lieu, par suite, à la demande du tuteur administrative-ment donné à ceux-ci, de prononcer la nullité de l'adjudication intervenue sur une pareille poursuite (Le Puy, 29 juillet 1861, aff. Paléan, D. 62-3-14).

CHAPITRE III

Causes de cessation de la tutelle.

Nous avons étudié les conditions dans lesquelles la tutelle est exercée et par qui elle l'est; il nous reste à rechercher celles dans lesquelles elle peut prendre fin.

Si nous ne consultons que la loi de pluviôse an XIII (art. 3), il semble que les seules causes qui puissent mettre un terme au rôle du tuteur soient la majorité ou l'émancipation, émancipation proprement dite ou par mariage; mais l'art. 3 est incomplet, et en dehors des causes qui, d'après le code civil, mettent fin à la tutelle en général, il en est de spéciales à celle exercée par les commissions administratives. Nous n'avons aucune remarque particulière à faire en ce qui concerne la majorité, l'émancipation ou le décès de l'enfant assisté; mais nous insisterons davantage sur les événements qui, en dehors de ces faits habituels, font échapper le pupille au pouvoir tutélaire de l'administration.

L'un des plus importants, à coup sûr, est la tutelle officieuse en laquelle l'enfant peut être placé. La dévolution de cette tutelle est, en effet, formellement autorisée par l'art. 361 du code civil, aux termes

duquel tout individu qui voudra s'attacher un mineur par un titre légal devra obtenir le consentement de ses père et mère, ou, à leur défaut, du conseil de famille, « ou enfin, si ce mineur n'a pas de parents connus, des administrateurs de l'hospice dans lequel il aura été recueilli ». Il n'est donc pas douteux, en présence de ce texte, que la commission administrative (ou, à Paris, le directeur de l'assistance publique, qui, nous l'avons vu, joue seul le rôle de tuteur et de conseil de famille, en vertu de l'art. 3 de la loi du 10 janvier 1849) ait le droit absolu de consentir non à la délégation de ses pouvoirs (1), mais à l'institution de pouvoirs analogues aux siens, lesquels prennent naissance, à l'égard du pupille, avec la tutelle officieuse.

Nous devons toutefois, à ce sujet, faire quelques réserves : l'art. 361 exigeant, en première ligne, le consentement des parents de l'enfant, le droit des commissions expire si le pupille a été l'objet d'une reconnaissance, si sa filiation est établie, si ses auteurs, ou l'un d'eux, existent ou sont connus. Cela peut, sans doute, offrir en pratique de sérieux inconvénients, mais le texte est impératif, et déroge, par là même, au principe en vertu duquel les droits de

(1) Les commissions n'ont pas la faculté de déléguer, de transmettre, à qui que ce soit, même aux patrons ou aux gardiens de l'enfant (D., 34-2-204), la tutelle qu'elles exercent, sauf dans un cas prévu par l'art. 2 de la loi de pluviôse an XIII : « Quand l'enfant sortira de l'hospice pour être placé comme ouvrier, serviteur ou apprenti dans un lieu éloigné de l'hospice où il avait été placé d'abord, la commission de cet hospice pourra, par un simple acte administratif, visé du Préfet ou du Sous-Préfet, déférer la tutelle à la commission de l'hospice du lieu le plus voisin de la résidence actuelle de l'enfant ».

puissance paternelle sur les abandonnés passent *de plano*, malgré l'existence des parents, à l'assistance publique (1). La compétence de l'administration ne se conçoit donc, en cette matière, qu'à l'égard d'enfants trouvés ou déposés, sans avoir été l'objet d'une reconnaissance préalable (Une autre tutelle officielle, spéciale aux moralement abandonnés, a été instituée par l'art. 13 de la loi du 24 juillet 1889. Nous l'avons étudiée dans le § 4, section I, titre V. Nous rappellerons simplement qu'elle diffère de la tutelle du code civil en ce sens qu'elle n'implique plus de condition d'âge de la part du tuteur ni du mineur, le consentement des parents de celui-ci et du conjoint de celui-là ; l'existence d'enfants ne produit pas, pour le tuteur, d'obstacle à l'exercice de la tutelle ; il n'est tenu, en définitive, que de nourrir, élever, entretenir le pupille, de le mettre à même de gagner sa vie, et de lui rendre un compte de tutelle. Les art. 366, 367, 369 du code civil ne lui sont pas applicables. Remarquons que l'art. 13 *in fine* de la loi de 1889 permet aux patrons et nourriciers auxquels l'enfant est confié, de s'adresser au tribunal pour exercer sur lui, après un délai de 3 ans, la tutelle telle qu'elle est organisée par cet article. C'est là une très heureuse disposition qu'il serait utile, croyons-nous, ainsi que semble le permettre l'exposé des motifs de la loi de 1889, d'éten-

(1) Nous admettons toutefois que si l'enfant, après avoir été reconnu, perd ses parents, le droit d'autorisation renaît en faveur de la commission, l'enfant devant être considéré comme étant sans famille, puisque la reconnaissance n'a pas eu pour effet de créer un lien quelconque avec les parents de ses auteurs (Baylac : *Enfants assistés*, p. 127).

dre à tous les enfants assistés, et non pas seulement aux moralement abandonnés : le projet de loi de 1892, dans le but de faciliter et de généraliser l'application de cette tutelle, consacre ces dispositions dans son art. 16).

La question s'est posée de savoir si, quand le tuteur officieux vient à décéder avant la majorité ou l'émancipation du mineur, la tutelle de la commission administrative renaît de plein droit, ou s'il faut nommer un tuteur, selon les règles du droit commun. On a soutenu (Béquet, *Régime et législation de l'assistance en France*, 1885, p. 117) que l'art. 1^{er} de la loi de pluviôse étant formel, quand il décide que « la tutelle des enfants appartient aux commissions administratives », cette tutelle administrative doit revivre quand celle du tuteur officieux prend fin; d'autre part, la jurisprudence décide, dans un arrêt d'espèce il est vrai (Angers 26 juin 1844, aff. Richou et Biolai, P. 1844, 2-281), que seule la tutelle de droit commun s'ouvre et s'applique. En présence de cette controverse, que décider ? Nous croyons qu'il faut distinguer, et dire que si au moment où le tuteur officieux décède, l'enfant n'a pas de ressources suffisantes pour assurer son existence, il devra réintégrer l'hospice, et sera, par là même, remplacé de plein droit sous la tutelle des administrateurs; que si, au contraire (et telle était précisément l'hypothèse soumise à la cour d'Angers) des biens lui sont échus en valeur et quantité suffisantes, alors il conviendra de lui nommer un conseil de famille et un nouveau tuteur (Demolombe, t. VIII, p. 291).

Une autre circonstance peut mettre fin à la tutelle des hospices : c'est la réclamation de l'enfant par ses parents. Cette restitution est tantôt administrative, et tantôt judiciaire :

A) *Administrative*. — L'art. 21 du décret du 19 janvier 1811 permet aux parents, dont les droits subsistent toujours, de reprendre l'enfant ; mais ils devront au préalable satisfaire à certaines obligations. Il leur faudra d'abord, conformément à une circulaire ministérielle du 8 février 1823, donner sur le pupille et sur les circonstances de son exposition, des détails tels qu'on ne puisse prendre le change sur l'enfant qui leur appartenait et sur celui qu'on leur rend ; ils devront en outre produire des pièces de moralité, délivrées par le maire de la commune, attestant également qu'ils sont en état d'élever leurs enfants. On ne saurait trop, en effet, entourer la restitution de garanties nécessaires, afin, comme le disait très justement M. Brueyre dans son rapport au Conseil supérieur de l'assistance publique, « d'éviter de rompre à la légère des liens de famille si touchants, qui se forment entre parents nourriciers et l'enfant, liens qui ont une valeur morale bien autre que des réclamations même non intéressées de parents qui l'ont jadis abandonné. . . . ». Mais la première condition que l'administration met à la remise de l'enfant, c'est le paiement, par le réclamant, de toutes les dépenses faites dans son intérêt par l'administration ; toutefois les parents pauvres peuvent être dispensés, en tout ou en partie, par le Préfet, de ce remboursement.

B) *Judiciaire*. — C'est celle qui est réclamée par des parents frappés antérieurement de déchéance ou de dessaisissement ; nous avons vu, en commentant la loi de 1889, de quelle procédure minutieuse les art. 15, 16 et 21 de cette loi entourent la restitution ; nous n'y reviendrons pas.

Le rôle de l'administration est, en matière de restitution, des plus délicats : elle a en effet le devoir de s'occuper de la situation nouvelle que la mesure prise à son endroit va créer à l'enfant ; elle doit s'assurer que, par reconnaissance légale, légitimation, ou par l'institution d'un conseil de famille et d'un tuteur, l'enfant se trouvera pourvu d'une tutelle au moment où cessera son inscription sur les contrôles de l'assistance, ou, sinon, de n'opérer la restitution que sous réserve des droits de tutelle ; les plus grandes précautions doivent être prises par elle au moment de la remise : il faut éviter en effet avec soin les substitutions et les erreurs, sous peine de voir sa responsabilité engagée avec celle des agents qui en sont les auteurs (arrêt du 25 avril 1866, aff. Hospices de Clermont, S., 67-2-69).

L'ouverture d'une tutelle officieuse et la remise d'un enfant à ses parents sont, nous l'avons dit, les deux causes principales de cessation de la tutelle administrative ; il en existe quelques autres encore qui ne soulèvent aucune difficulté et que nous nous contenterons d'énumérer ; ce sont : le mariage du pupille, son engagement militaire, son évasion (1).

(1) Aux termes d'une circulaire du Garde des Sceaux du 6 avril 1893, les Parquets devront aviser les Préfets, toutes les fois que des pupilles qui se sont enfuis de chez leurs nourriciers pour vivre de rapine ou

de mendicité, sont poursuivis devant les tribunaux, afin de permettre à l'administration de prendre à leur égard telles mesures qu'elle jugera bonnes, voire même de réclamer ces enfants vicieux, afin de leur éviter une condamnation.

En 1896, sur 4.578 abandonnés, 725 étaient sortis du service au 1^{er} janvier 1897 : 41 par majorité, 5 par mariage, 179 par remise, rapatriement et autres causes, 500 par décès en province ou à l'hospice. De 1876 à 1897, le nombre des abandonnés a été de 73.338 ; le service en conservait, au 1^{er} janvier 1897, 39.270, soit 53,62 % : 33.968 (soit 46,38 %) étaient sortis depuis le 1^{er} janvier 1876, dont 2.570 par rapatriement ou autres causes, 19.002 par décès. — A Paris, en 1897, 1.040 enfants ont été réclamés par leurs familles ; 728 demandes ont été accueillies et 318 ajournées pour les causes suivantes : manque de ressources des réclamants, inconduite des parents, refus, par ces derniers, de rembourser, même partiellement, les frais d'hospitalisation, absence de pièces réglementaires de moralité, *refus par les élèves de quitter leur placement* (Ces derniers étaient au nombre de 8).

SECONDE PARTIE

Du placement, de l'entretien, de l'éducation des enfants assistés.

Nous avons vu, dans la première partie de cette étude, que l'enfant ne doit pas, normalement, séjourner à l'hospice; une fois admis, l'administration doit se préoccuper de le placer; mais où, chez qui, et comment? Cela dépend de son âge: s'il n'a que quelques jours, on le confiera aux soins d'une nourrice; s'il est, au contraire, sorti de la période critique du premier âge, on le placera à la campagne, chez des cultivateurs. Cette distinction est consacrée par le décret de 1844, qui, dans ses art. 7 et 8, 9, 17, 18 et 19, règle différemment la situation de l'enfant; il l'envisage en effet successivement de sa naissance à l'âge de six ans, de six à douze ans, et au delà de douze ans. Nous allons étudier cette division tripartite.

CHAPITRE PREMIER

L'enfant assisté en nourrice.

« Les enfants trouvés nouveau-nés seront mis en nourrice sitôt que faire se pourra. Jusque-là ils seront nourris au biberon, et même au moyen de nourrices résidant dans l'établissement. S'ils sont sevrés ou susceptibles de l'être, ils seront également mis en nourrice ou en sevrage » (art. 7, décret de 1811) (1).

Le choix de ces nourrices est des plus importants : il est en effet de nature à influencer sur la santé physique de l'enfant et sur ses qualités morales ; peut-être aussi l'attachement qu'elles auront pour leurs nourrissons permettra-t-il à l'administration de les leur confier après l'âge de treize ans, époque où ils cesse-

(1) Jusqu'au moment de leur remise aux nourrices des campagnes, les pupilles sont autant que possible allaités par des nourrices sédentaires que l'hospice dépositaire entretient et peut prendre parmi les femmes accouchées dans l'établissement (Instruction ministérielle du 8 février 1823). En pareil cas, les enfants sont placés, à l'intérieur de l'hospice, dans des nourriceries et garderies, c'est-à-dire dans des salles particulières où n'ont accès que les personnes chargées de les soigner ou de les surveiller (Béquet: *Répertoire*, t. II, p. 405, n° 275).

ront d'avoir droit à une pension. Il convient donc d'apporter une grande prudence et un sage discernement dans leur recrutement ; comment ce recrutement s'opérera-t-il ?

SECTION I^{re}

Recrutement des nourrices.

Nous n'en sommes plus, Dieu merci ! aux pratiques déplorables qui avaient lieu sous l'ancien régime : des individus, appelés *meneurs*, véritables raccolleurs d'enfants, conduisaient ces femmes, sans aucun souci d'hygiène, dans des bureaux de placement dits de recommanderesses ; ce système déplorable fut aboli en 1821. Des ordonnances de 1828 et 1842 vinrent ensuite réglementer les établissements qui, par l'intermédiaire de sages-femmes, se procuraient des nourrissons ; mais des abus se commettaient néanmoins, et il fallut que la circulaire du 3 août 1869 et la loi du 23 décembre 1874 vinssent y mettre un terme.

Ce recrutement incombe, de nos jours, aux commissions administratives ; en fait, une pratique constante, sanctionnée par la circulaire de 1869, confie ce soin, en province, aux inspecteurs départementaux, et à Paris, à des médecins attachés aux agences réparties dans un certain nombre de départements (Ile-et-Vilaine, Orne, Sarthe, Somme, Pas-de-Calais, Allier, Nièvre, etc.), vers lesquelles l'assistance publique dirige ses nourrissons.

Les conditions que doit remplir toute nourrice et les obligations auxquelles elle est assujettie sont énumérées par la loi du 23 décembre 1874, dite loi Roussel, du nom de son auteur : complétée par un règlement d'administration publique du 27 février 1877, cette loi comprend deux parties : dans l'une, elle s'occupe des nourrices et de la réglementation des bureaux de nourrices ; dans l'autre, la loi traite spécialement de la protection des enfants du premier âge, qui est confiée au Ministre de l'Intérieur, aux Préfets et aux Maires, assistés respectivement d'un comité supérieur, de comités départementaux et de commissions locales : un service d'inspection médicale est adjoint à cette organisation administrative. La seule partie qui nous intéresse est évidemment la première ; nous ne nous préoccupons donc pas de la seconde (1).

Aux termes de l'art. 11, nul ne peut ouvrir ou diriger un bureau de nourrices sans avoir obtenu

(1) Nous ne nous occuperons pas du système de surveillance applicable aux enfants du premier âge, parce que ce système leur est spécial, et ne concerne pas les enfants assistés (ceux-ci, en effet, sont l'objet, nous le verrons plus loin, d'une surveillance particulière), dans tous les cas au moins où le régime des pupilles de l'assistance offre les mêmes garanties que celui institué par la loi de 1874. (Circul. min. du 14 juin 1880 ; *Bull. off. min. int.*, 1880, p. 214) ; mais il n'est pas douteux que si ces garanties étaient inférieures à celles que peut donner la loi de 1874, cette loi leur serait également applicable ; quoi qu'il en soit, elle l'est incontestablement quant aux dispositions relatives, soit aux déclarations imposées aux personnes qui reçoivent des nourrissons moyennant salaire, soit aux obligations qui incombent aux nourrices, gardiennes ou sevreuses (Lettre du Ministre de l'Intérieur du 11 juillet 1878, rapportée dans le *Recueil des lois, ordonnances et décrets applicables à l'administration générale de l'assistance publique à Paris*, 1887, p. 314 et s.).

l'autorisation du Préfet de police dans la Seine, et du Préfet dans les autres départements; toute infraction à cette prescription est punie d'une amende de 16 à 100 fr., et, en cas de récidive, de la peine d'emprisonnement prévue par l'art. 480 du code pénal.

Quant aux nourrices elles-mêmes, les plus grandes précautions doivent être prises par l'administration avant de les agréer comme telles: elle doit veiller en effet à ne choisir que des femmes jeunes, vigoureuses, pourvues d'un lait sain et abondant, et donner la préférence à celles qui possèdent des ressources en laitage (vaches ou chèvres), suffisantes pour leur permettre d'élever l'enfant pendant la période de l'allaitement. Souvent les efforts des médecins et inspecteurs chargés de les recruter restent infructueux; parmi elles, en effet, les unes, les meilleures, au lieu de se charger des enfants assistés, trouvent plus rémunérateur de se placer comme nourrices sur lieu; les autres, de qualité inférieure, sont souvent retenues dans les campagnes, surtout à l'époque des fenaisons; aussi arrive-t-il fréquemment que les salles d'hospices sont encombrées de nombreux enfants qu'on ne peut placer au dehors, et auxquels on ne donne que des nourrices sédentaires épuisées et incapables de fournir aux nouveau-nés une alimentation suffisante (Rapports des inspecteurs du Rhône, 1896, et de la Seine).

Quoi qu'il en soit, toute personne qui vient à l'hospice dépositaire chercher un nourrisson, doit être munie d'un certificat du Maire de sa commune,

relatant ses nom, prénoms, signalement, domicile, la date et le lieu de sa naissance, son état civil; ce certificat contient aussi tous les renseignements nécessaires sur sa conduite et sa moralité, ses moyens d'existence, les conditions d'hygiène et de salubrité de son logement, l'indication qu'elle a, ou non, déjà élevé un ou plusieurs enfants moyennant salaire, et, dans ce cas, la relation des causes qui ont motivé leurs retraits; il est dispensé du timbre et délivré gratis (circul. du 12 mars 1841). En outre, la nourrice ne doit pas avoir moins de 20 ans ni plus de 40; son lait ne doit pas avoir moins de sept mois, et plus de douze.

A son arrivée à l'hospice, elle est visitée par le service médical, dans le but de reconnaître sa santé, l'âge et la qualité de son lait; à Paris, notamment, cette visite est des plus minutieuses, et se renouvelle plusieurs fois: toute femme se présentant comme nourrice est d'abord visitée par le médecin de la circonscription dans laquelle elle réside, soumise ensuite à l'examen du médecin contre-visiteur de l'agence, lequel a qualité pour l'admettre à faire partie du convoi dirigé sur Paris, sous la direction d'une surveillante; enfin, à son arrivée à Paris, elle est visitée à nouveau par le médecin de l'hospice dépositaire.

Une fois la nourrice agréée, elle reçoit, au moment de regagner son pays, un livret qui relate le numéro matricule, l'âge, le sexe et la date du placement du nourrisson, les nom et domicile de la nourrice, les devoirs et obligations qui lui sont imposés, le prix des pensions et autres allocations auxquelles elle a

droit, la composition et les époques de la délivrance des layettes et vêtements, la formule des certificats de vaccination et de décès ; il renferme également une notice sommaire sur les soins à donner, laquelle se réfère aux « Conseils élémentaires aux mères et nourrices » formulés par l'Académie de médecine en 1874 et modifiés ultérieurement en 1883 et en 1885.

Des précautions spéciales sont prises par l'administration pour assurer le transport des nourrissons : déjà, en 1897, le Ministre de l'Intérieur avait appelé l'attention de son collègue des Travaux publics sur les conditions défectueuses dans lesquelles s'effectue ce transport, et ce dernier a alors invité les directeurs des Compagnies de chemins de fer à prendre toutes mesures utiles à cet égard ; l'administration parisienne veille, de son côté, à ce que les convois du département de la Seine, accompagnés par une surveillante expérimentée, utilisent le plus possible les trains express ; elle les munit d'un certain nombre de flacons de lait stérilisé, et de tous les objets de première nécessité pour le voyage.

SECTION II

Obligations des Nourrices.

Arrivée chez elle avec l'enfant qu'on lui confie, la nourrice assume une assez lourde responsabilité : elle doit satisfaire, en effet, à de multiples obliga-

tions d'ordre administratif ou hygiénique. Elle doit d'abord, se conformant à l'art. 9 de la loi du 23 décembre 1874, remplir, sous les peines édictées par l'art. 346 du code pénal (6 jours à 6 mois de prison, et 16 à 300 fr. d'amende) la formalité de la déclaration à la mairie de son domicile (1), requise pour tous les élèves hospitaliers mineurs de deux ans, et placés en nourrice, et ce, dans les trois jours de l'arrivée ; elle doit requérir l'inscription de son propre nom sur le registre des nourrices de la localité ; elle doit aussi, en cas de changement de résidence, faire une nouvelle déclaration à la mairie de sa nouvelle résidence, faire connaître dans les trois jours, le retrait de l'enfant, ou sa remise à une autre personne ; enfin, en cas de décès du nourrisson, le notifier dans les 24 heures.

La nourrice assume encore d'autres devoirs : son premier soin doit être de faire vacciner l'enfant s'il ne l'a pas été à l'hospice (2) dans les trois premiers mois qui suivent sa remise, et justifier d'un certificat de vaccination, si elle veut obtenir le paiement du salaire dû pendant ces trois premiers mois. Elle

(1) Cette déclaration est, aux termes de l'art. 7 de la loi de 1874, également imposée à toute personne qui place un enfant en nourrice ; elle doit être faite à la mairie de la commune où a eu lieu la déclaration de naissance, ou à celle de la résidence actuelle, en indiquant, dans ce cas, le lieu de naissance de l'enfant ; le déclarant doit en outre remettre à la nourrice ou gardeuse, un bulletin contenant un extrait de l'acte de naissance de l'enfant qui lui est confié. Ces formalités incombent, pour les enfants assistés, à l'administration de l'hospice ou à l'inspecteur départemental.

(2) Circulaire du 8 février 1823, confirmant la loi du 21 juin 1793, art. 25, § 3.

doit se conformer aux instructions inscrites sur le livret. Des circulaires des 12 janvier 1892, 23 janvier et 8 août 1893 lui interdisent l'emploi du biberon à tube, à cause de la difficulté de l'entretenir constamment propre, et des conséquences qui en peuvent résulter pour les nourrissons ; certains départements, dont il faut louer l'initiative, inscrivent même à leur budget des crédits destinés à l'achat de biberons sans tube, lesquels sont distribués gratuitement aux nourrices par les médecins.

S'agit-il d'une nourrice qui allaite l'enfant ? elle devra lui donner tout son lait, et ne peut allaiter en même temps un second nourrisson qu'avec une autorisation écrite, donnée par le médecin-inspecteur ou tout au moins un docteur ou un officier de santé (art. 23 du décret de 1877) (1), et par l'administration. Des indications spéciales lui sont données pour le coupage du lait, sa température, la nature des récipients dans lesquels il doit être contenu (voir à ce sujet les conseils élémentaires aux mères et aux nourrices). Elle ne doit pas non plus sevrer trop prématurément l'enfant, et sans permission ; ce n'est que vers le 7^e ou 8^e mois qu'elle pourra ajouter au lait divers aliments désignés par le médecin. Elle doit enfin observer les règles de l'hygiène la plus élémentaire, coucher l'enfant seul, de surveiller, le tenir dans un état constant de pro-

(1) Le décret de 1877 est moins rigoureux que l'ordonnance du 9 août 1828, qu'il abroge ; en effet, l'art. 6 de cette ordonnance exigeait que le Maire constatât « que la nourrice n'a pas *actuellement* de nourrisson » ; cette tolérance nouvelle s'explique par la faveur dont jouit, dans les idées actuelles, l'allaitement au sein.

preté, entretenir ses layettes et vêtements, le faire visiter s'il est malade, le représenter quand elle en est requise, etc. (1).

SECTION III

Responsabilité des Nourrices et de l'Administration.

La sanction de ces obligations consiste dans le droit, pour l'administration, d'opérer des retenues de salaires sur les mois des nourrices ; mais cette sanction peut être beaucoup plus grave, et revêtir un caractère pénal quand, par suite de leur négligence ou imprudence, le nourrisson vient à décéder ; elles peuvent alors, en effet, être poursuivies et condamnées en vertu de l'art. 319 du code pénal.

A cette responsabilité des nourrices correspond, comme contre-partie, celle de l'administration ; cette responsabilité peut se manifester dans des cas nombreux. Il peut arriver en effet que des enfants, atteints de maladies contagieuses, contaminent leurs nourrices.

L'administration sera-t-elle de plein droit responsable ? Oui, incontestablement, si les mesures commandées par la prudence pour éviter la contagion n'ont pas été prises, et si la nourrice n'a pas

(1) Voir sur les instructions administratives relatives à ces obligations : rapport Roussel, p. 334-535.

été avertie du danger que l'allaitement peut présenter pour elle ; la jurisprudence est constante en ce sens (1) ; mais si, au contraire, au moment de la remise à la nourrice, l'enfant, né d'une mère saine, ne présentait aucun signe de maladie, si sa santé avait paru très bonne au médecin et à la sage-femme chargés de le soigner depuis sa naissance, la responsabilité de l'administration est entièrement dégagee (2). Il est juste néanmoins de remarquer que les tribunaux sont moins sévères pour l'administration que pour les parents dont les enfants ont pu contaminer les nourrices, car l'assistance publique ignore le plus souvent l'origine des enfants dont elle accepte la garde (voir *Le Droit*, n° du 7 mars 1889).

Nous n'avons parlé jusqu'ici que des enfants confiés aux nourrices : mais que dire des enfants mêmes de ces nourrices ? l'allaitement d'un second nourrisson n'est-il pas, en effet, de nature à porter préjudice à ses frères de lait ? L'art. 8 de la loi de 1874 décide que toute personne qui veut se placer comme nourrice est tenue de se munir d'un certificat du maire de sa résidence, indiquant si son dernier enfant est vivant, et constatant qu'il est âgé de sept mois révolus, *ou, s'il n'a pas atteint cet âge, qu'il est allaité par une autre femme remplissant les conditions déterminées par le règlement du 24 février 1877.*

(1) Bordeaux, 31 juillet 1878 (S., 79-2-15) ; Paris, 17 janvier 1884 (S., 86-2-174) ; Paris, 24 février 1893 (D., 93-2-189).

(2) Poitiers, 26 décembre 1892 (D., 93-2-349).

La lacune que cet article laisse subsister est la suivante : à sept mois l'enfant a encore besoin des soins maternels ; or sa mère, se sentant surveillée, ne va-t-elle pas s'occuper de préférence du nourrisson qui lui est confié, et négliger son propre enfant ? n'est-ce point alors mettre en péril la santé, la vie même de ce dernier ? Cette lacune est heureusement comblée par l'art. 23 du projet de 1892, qui ne reproduit pas la distinction établie par l'art. 8 de la loi de 1874, et pose en principe qu'un pupille ne peut être confié à une nourrice si l'enfant de cette nourrice n'a pas au moins sept mois révolus (1) ; peut-être même conviendrait-il d'élever encore cet âge.

SECTION IV

Salaires des Nourrices.

L'administration n'a pas seulement pour tâche de protéger les nourrices contre les maladies qui peuvent leur être communiquées par les pupilles : elle doit aussi leur verser un salaire.

(1) C'est d'ailleurs là une disposition qui a été consacrée tout récemment par l'Académie de médecine, sur l'initiative du distingué Dr Pinard : alors que certains de ses collègues, MM. Porak et Budin, demandaient que la durée de l'allaitement de l'enfant par sa mère, avant que celle-ci pût se placer comme nourrice, fût réduite à 3 mois, l'Académie maintint l'âge de 7 mois.

Sous l'empire du décret de 1811, le montant des mois de nourrice était fixé tous les 5 ans par le Préfet (circul. des 27 mars 1810 et 15 juillet 1811) ; il est actuellement déterminé dans chaque département par le Conseil général ; aussi le taux en varie-t-il suivant les départements. Dans quinze départements, il existe deux tarifs : l'un pour l'élevage au sein, l'autre pour l'élevage au biberon ; mais quel que soit le tarif adopté, il est partout insuffisant : la moyenne est en effet de 19 à 43 fr. par mois, soit 0 fr. 64 par jour ; dans 42 départements, le salaire mensuel est inférieur à cette moyenne : dans la Haute-Saône, il descend à 9 fr., et dans le Finistère à 7 fr. par mois, soit 0 fr. 23 par jour ! Quelles nourrices peut-on trouver avec des taux si dérisoires ? On en trouve sans doute, mais de qualité médiocre : elles appartiennent à des familles misérables, qui ont à peine de quoi vivre elles-mêmes ; aussi qu'arrive-t-il ? C'est qu'elles négligent l'enfant, sont tentées, pour pouvoir vaquer à d'autres occupations plus lucratives, de l'allaiter au moyen du biberon à tube, si dangereux, et dont l'usage est interdit ; il en résulte, comme le constate un inspecteur de l'Aveyron (rapport de 1893), que les enfants manquent trop souvent de l'alimentation convenable pour se développer, se ressentent longtemps des privations endurées pendant leurs premières années ; beaucoup d'entre eux succombent. C'est précisément à cette situation que le projet de 1892 a voulu remédier, quand il attribue, dans son art. 56, à la nourrice, un salaire mensuel minimum et fixe, et éventuellement, si le pupille atteint l'âge de

15 mois, une allocation proportionnelle au nombre de mois pendant lesquels elle a gardé l'enfant. Il est juste toutefois de faire remarquer que, dans l'état actuel de la législation, les nourrices ont droit à une prime de survie de 18 fr., payable par tiers de 3 mois en 3 mois, pendant les neuf premiers mois de la vie de l'enfant ; mais cette indemnité est encore insuffisante.

Si le salaire des nourrices est insuffisant, la jurisprudence a eu dû moins ce réel mérite de le rendre insaisissable ; la Cour de cassation, se basant sur les art. 88 de la loi du 27 ventôse an III, et 581 du code de procédure civile, l'a décidé ainsi dans un arrêt du 2 janvier 1850 (Bull. min. int., 1850, p. 32), et elle considère les sommes allouées aux nourrices comme destinées à l'assistance des enfants, et données moins à titre de salaire que comme moyen de subvenir à l'alimentation des nourrissons.

Ils nous faut rechercher maintenant comment s'effectue le paiement de ces salaires, et quelles pièces doivent être produites à l'appui des demandes en paiement.

Sur le vu des certificats de vie ou bulletins de décès des enfants envoyés par le Maire du lieu de placement, les administrations des hospices dépositaires dressent les états des sommes dues aux nourrices ; ces états sont transmis au Préfet qui les mandate au nom du trésorier-payeur général ; le paiement des mois de nourrice est ensuite fait, sous leur responsabilité, par les receveurs des hospices dépositaires, ou par les percepteurs, suivant que les

enfants sont ou non placés dans la commune où est situé l'hospice (ordonn. du 8 février 1835). Les nourrices, prévenues à l'avance du jour où les comptables se rendront dans leurs communes, présentent leur livret ; elles sont assurées de toucher immédiatement leurs salaires, car les percepteurs doivent se mettre en mesure d'acquitter les mandats, sans avoir à compter sur la rentrée des impôts qui pourra s'effectuer le même jour dans la commune ; ils ne peuvent d'ailleurs, retenir soit en totalité, soit en partie, les salaires, pour se payer des contributions éventuellement dues par les nourrices et gardiens des enfants (circul. du 19 août 1833). Les nourrices donnent quittance au moyen d'émargements (décis. min. du 25 décembre 1832) ; ces émargements sont collectifs ; peut-être serait-il préférable de leur substituer, conformément à la circulaire ministérielle du 9 mai 1879, des mandats individuels, car les intéressées, au lieu d'attendre la tournée mensuelle du percepteur, pourraient alors, dès la réception de leur mandat individuel, aller à sa caisse en toucher le montant sans délai.

L'allocation des mois de nourrices fait partie des créances privilégiées, et prend rang entre les n^{os} 3 et 4 de l'art. 2101 du code civil (art. 14 de la loi de 1874). L'action en paiement pour la nourriture et les soins que les nourrices donnent aux enfants qui leur sont confiés se prescrit comme les arrérages de pensions alimentaires, ou, plus généralement, comme tout ce qui est payable par an, ou à des termes périodiques plus courts, c'est-à-dire par 5 ans.

Ajoutons enfin qu'il est remis à chaque nourrice une layette au moment où on lui confie un nouveau-né, laquelle est remplacée par une vêtue annuelle depuis le deuxième jour jusqu'à la treizième année de l'enfant : nous verrons plus loin (titre du régime financier, dépenses extérieures) comment sont déterminés les prix de ces layettes et vêtues, comment ces objets sont fournis, et quelles règles les nourrices et nourriciers doivent observer pour leur entretien.

Nous avons ainsi examiné la situation de l'enfant assisté en bas âge ; recherchons maintenant celle qui lui est faite à mesure qu'il grandit.

CHAPITRE II

Du Placement.

SECTION I^{re}

Placement familial et rural.

§ I^{er}.— *Principe général de ce genre de placement ; sa supériorité ; ses avantages.*

L'art. 7 du décret de 1811 décide, nous l'avons vu, que l'enfant doit être mis en nourrice sitôt que faire se pourra ; l'art. 8 stipule qu'il doit y rester jusqu'à l'âge de six ans ; l'art. 9 indique le régime auquel il sera soumis à partir de cet âge. « A partir de cet âge, y est-il dit, tous les enfants seront, autant que faire se peut, mis en pension chez des cultivateurs ou des artisans. Le prix de la pension décroîtra chaque année, jusqu'à l'âge de douze ans, époque à laquelle les enfants mâles en état de servir seront mis à la disposition du Ministre

de la Marine ». Il résulte de ce texte que l'âge de six ans inaugure pour l'enfant la deuxième période de sa vie : celle de l'éducation.

Plusieurs questions se posent à propos de cette éducation : où le placement se fera-t-il ? Dans quelles conditions ? Suivant quel mode ? Autant de questions qu'il nous faut d'abord résoudre.

C'est au système du placement familial et rural, dont le principe était déjà posé dans les art. 1, 3 et 13 de l'arrêté de ventôse an V, que le législateur a donné la préférence, et l'on ne peut que l'en louer : il offre en effet le triple avantage d'être plus apte à refaire le tempérament d'enfants généralement débiles à raison de leur origine, et souvent de tares héréditaires, de procurer à l'enfant une famille d'adoption, de lui offrir, à la campagne, des tentations de débauche et de dissipation moindres que dans les villes. Ce système est incontestablement le meilleur, et infiniment préférable à celui des orphelinats : la vie de famille est en effet la condition normale du développement de l'enfant : c'est seulement dans une famille que son éducation se forme spontanément ; lui-même d'ailleurs a besoin d'affection, et l'adoption de fait dont il est l'objet pourra seule la lui procurer. A l'orphelinat, au contraire, il ne sait de la vie que ce qu'on lui en dit ; il n'est pas au contact permanent de ses difficultés, de ses réalités ; son apprentissage ne saurait s'y faire aussi complet, son initiative s'y développer aussi vigoureusement ; son entraînement n'est que superficiel, factice, et si l'effort qu'il doit fournir est moindre, moindres aussi seront les résultats moraux qu'on peut attendre

de cette éducation ; M. Monod a parfaitement mis en lumière cette antithèse entre les deux systèmes au moyen d'une fort jolie comparaison : « L'élève de l'orphelinat, dit-il, m'apparaît comme un novice auquel on apprendrait la manœuvre sans sortir du port ou de la rade ; le pupille, lui, est le mousse qui navigue en haute mer ». Nul, d'ailleurs, ne saurait prétendre que la bienveillance des maîtres envers leurs élèves équivaut à la tendresse d'un père ou d'une mère, fussent-ils simplement adoptifs. Aussi, malgré la belle défense qu'ont faite des orphelinats des philanthropes comme Hahn et Stark au XVII^e siècle, de Gérando au XIX^e, il n'est pas douteux que l'accord semble fait aujourd'hui pour préférer au placement dans les orphelinats le placement dans les familles, comme susceptible de mieux assurer la formation de la moralité du pupille, l'éducation de ses sentiments, le développement de son énergie individuelle. M. Rousselle a donné dans son rapport (pages 134 et 135) les raisons multiples de l'avantage que présente ce dernier mode sur le placement collectif, et il les résume très exactement dans cette appréciation : « l'éducation familiale est l'apprentissage de la vie » (1).

Un autre mode a été préconisé : *le placement par groupes*, lequel tient à la fois de l'orphelinat et de

(1) Nous verrons un peu plus loin que la tentative de colonisation de l'Algérie au moyen de pupilles placés dans des orphelinats agricoles a échoué ; voir de même sur l'échec du système d'éducation organisé par le philanthrope russe Betsky dans des établissements spécialement réservés aux enfants trouvés : Lallemand, *op. cit.*, p. 497.

la famille, et dont M. Rollet, secrétaire général de l'*Union pour le sauvetage de l'enfance*, exposait les avantages dans un rapport lu au Congrès international d'assistance en 1889 : les enfants peuvent, en effet, dans ce système, recevoir une éducation des plus soignées, et toute familiale, plus large que celle qu'ils reçoivent dans une famille de paysans, pratiquer entre eux une heureuse émulation, apprendre un métier, fréquenter leurs frères de groupe, jouir d'une certaine liberté, travailler sous la direction plus éclairée de personnes dévouées et instruites, sans qu'aucun intermédiaire vienne se placer entre eux et ces personnes (ce qui ne saurait se produire dans les grands établissements, où, à raison du grand nombre des élèves, le personnel de surveillance doit être nombreux). Ce mode de placement est excellent, mais il est difficile à l'administration de le réaliser ; il est trop onéreux ; mieux vaut donc laisser agir ici l'initiative privée, sauf à l'encourager par tous les moyens (1).

(1) Nous citerons, comme exemple de placement par groupes, l'école ménagère de Chaumont, fondée en 1884 par M^{me} Vila, et l'orphelinat de Bellefontaine, fondé en 1888 par M^{me} Forgeot. — Plusieurs tentatives ont été faites pour créer en Algérie des colonies d'enfants assistés. Le but de ces essais était de faire des enfants qu'on y envoyait, des colons honnêtes, laborieux, susceptibles de s'enrichir. Les premières expériences de ce genre sont dues à M^{sr} Dupuch, en 1839, à l'abbé Brumauld, en 1842 ; signalons aussi celle, assez récente, tentée en 1882 par le conseil général de la Seine, sur l'initiative du Dr Thulié : l'État avait concédé, à cette époque, 3,277 hectares de terres domaniales (loi du 27 avril 1886) au département de la Seine, à condition de créer sur cette concession une école d'agriculture destinée aux enfants assistés ; en 1887, l'abbé Roudel ajoutait à cette donation 1507 hectares de terres nouvelles, situées sur le territoire de la com-

§ II. — *Conditions essentielles du placement ;
il doit être : 1° CONTINU ; 2° SECRET.*

Le placement à la campagne est, nous venons de le voir, le meilleur : le plus souvent en effet, des liens d'affection réelle uniront l'enfant à ses gardiens, qui s'attacheront à lui, le garderont avec eux, même quand la pension qui leur est allouée ne leur sera plus servie par suite de l'âge avancé de l'enfant, et chez lesquels celui-ci trouvera toujours, au cours de sa vie, un foyer, une famille d'adoption : c'est évidemment là son principal avantage, et le placement doit toujours être effectué de manière que plus tard le pupille puisse y être maintenu : l'inspecteur, en plaçant le nourrisson, devra songer au futur placement de l'apprenti.

Ce résultat ne saurait toutefois être atteint que si

mune de Ben-Chicao, près d'Alger, puis, en 1888, 442 nouveaux hectares. Une ferme-école a été construite sur ces terrains qui sont distribués par lots de 40 hectares aux élèves les plus méritants, à leur sortie de ladite école. Malheureusement, les résultats obtenus n'ont pas répondu aux espérances ; ils ont été plutôt piteux, comme le constate le débat soulevé à ce sujet au conseil général de la Seine, le 22 décembre 1897 (rapport Caron), et il semble bien que toute entreprise de colonisation en Algérie soit abandonnée désormais pour longtemps (V. sur ces tentatives si intéressantes, et les appréciations auxquelles elles ont donné lieu : rapport Strauss, du 12 décembre 1893 ; de Tocqueville : *Des enfants trouvés et orphelins pauvres comme moyen de colonisation de l'Algérie*, 1850 ; Dr Thulié : *Colonisation par les enfants assistés*, 1891 ; de Crisenoy : *Annales des Assemblées départementales*, 1896 ; *Bulletin municipal officiel de la ville de Paris*, séance du conseil général, 24 décembre 1897).

le placement réunit certaines conditions. Il devra d'abord être *continu*. En fait, cependant, cette continuité n'est pas toujours observée, soit faute des gardiens qui remplissent mal leurs devoirs, ou sont trop mal rémunérés pour les accomplir sérieusement vis-à-vis de l'enfant, soit indiscipline des pupilles, que l'administration doit alors placer dans des établissements spéciaux.

En outre, le lieu de placement doit être autant que possible caché aux parents qui ont fait l'abandon volontaire de leurs enfants (V. circul. min. des 17 novembre 1843, 8 février 1823, art. 33 du règlement-modèle de 1862) : l'administration estime en effet que si ceux qui abdiquent leurs devoirs de famille pouvaient en goûter les joies, il n'y aurait plus aucun frein à l'abandon ; d'autre part, il importe que l'exercice de la tutelle ne soit pas entravé à tout instant par l'intervention inopportune ou même dangereuse des parents dans l'éducation de l'enfant, car alors les liens de famille qui, très souvent, s'établissent entre nourriciers et pupilles ne pourraient plus exister (M. Brueyre a fait de ces inconvénients un tableau des plus saisissants dans son rapport au conseil supérieur de l'assistance publique sur le projet de 1892).

Toutefois des nouvelles de l'enfant doivent être données, quand ils les demandent, aux parents qui ont fait connaître leur identité au moment de l'abandon (voir l'instruction générale sur le service des enfants assistés du 5 décembre 1876), et même, à la suite d'abus dénoncés le 20 novembre 1895 par M. Lerolle, le conseil général de la Seine prit, le

24 avril 1896, une délibération, aux termes de laquelle l'administration devait donner plus de facilités aux parents pour avoir des nouvelles de leurs enfants et faire connaître le lieu du placement des pupilles à ceux de leurs auteurs qui ne les ont pas *volontairement* abandonnés (familles indigentes, parents internés dans un asile d'aliénés, etc.). L'enfant vient-il à décéder dans les 3 mois qui suivent les dernières nouvelles ? L'administration devra être avertie dans les 48 heures, et notifier ce décès aux intéressés qui en auraient fait préalablement la demande.

Toutes ces règles sont excellentes : elles sont malheureusement spéciales au département de la Seine. En province, on ne distingue pas, d'habitude, entre les parents indignes, pour qui l'abandon est un profit, et les parents honnêtes, mais nécessaires, à qui les nécessités l'ont imposé : le secret le plus absolu et le plus draconien est de rigueur. Aussi est-ce pour éviter les conséquences de ce mutisme réglementaire que le projet de 1892 permet au Préfet, dans l'art. 21, de faire exception au principe, en autorisant la divulgation du lieu de placement ; les conseils généraux sont d'ailleurs parfaitement libres d'imiter le système libéral du département de la Seine, en adoptant dès maintenant cette disposition du projet.

Il se peut toutefois que, malgré les précautions prises, une mère découvre le lieu du placement et aille troubler l'enfant par des visites inopportunes ; — que des parents (cela c'est vu), après avoir abandonné leur progéniture, se fassent ensuite

accepter comme nourriciers, accomplissant ainsi, aux frais du budget départemental, leurs devoirs de père et de mère ! Que faire alors en présence de tels abus ? Le déplacement de l'enfant s'impose.

La légalité de ces déplacements a été maintes fois contestée ; mais on a fait observer, avec raison croyons-nous, qu'aux termes de la loi du 15 pluviôse an XIII, la tutelle des enfants trouvés appartient aux administrations hospitalières, et qu'il en résulte pour elles le droit d'effectuer leur mise en nourrice ou en pension, de la manière qu'elles jugeront la plus convenable ; que, d'autre part, le décret du 19 janvier 1811 met formellement, dans les art. 9, 10 et 16, ces enfants, élevés à la charge de l'État, à la disposition du Gouvernement ; d'où la conséquence qu'il a entendu laisser au pouvoir administratif une latitude très grande, relativement à leur mode de placement, à leur éducation, à leur entretien. On admet donc généralement aujourd'hui que l'administration a le droit d'opérer ces déplacements, en particulier ceux qui concernent les enfants qui dépendent de l'Assistance publique de Paris (circul. min. du 13 août 1841). Quoi qu'il en soit, comme ces mesures sont de nature à porter atteinte à la situation des pupilles, par la rupture des liens d'affection qui les unissent à leurs nourriciers, par le brusque changement de leur éducation, il ne doit y être procédé qu'avec la plus extrême prudence, et quand l'intérêt seul de l'enfant l'exige. Nous ajouterons que lorsque ce déplacement est effectué dans un département voisin, l'administration doit veiller soigneusement à

ne pas accorder soit aux nourrices, soit aux gardiens auxquels, selon son âge, l'enfant est confié, des rétributions inférieures ou supérieures à celles qui sont fixées dans le département où résidera l'enfant (circul. du 13 août 1841). Cette sage précaution s'explique d'elle-même (1).

L'art. 9 prescrit, nous l'avons vu, le placement chez des cultivateurs ; ce placement est en effet préférable à d'autres, au point de vue de la santé et de la régénération physique de l'enfant ; toutefois, si le pupille avait déjà un certain âge au moment de l'admission (ce qui se produit surtout pour les moralement abandonnés), s'il était habitué jusque-là à l'existence des villes, le placement dans des manufactures serait préférable, car, opéré chez des cultivateurs, il risquerait de déplaire à l'enfant (2).

Quant à la disposition de l'art. 9 du décret de 1811, confirmée par les art. 16 et 24, qui met à la disposition de l'État, et particulièrement du Ministre de la Marine, pour le service public, les enfants qui

(1) De 1827 à 1838, 32.600 enfants furent déplacés en vertu d'une circulaire du 21 juillet 1827, dont l'unique but était de diminuer le nombre des enfants assistés, et de ménager ainsi les finances départementales ; mais à la suite des nombreux décès qui se produisirent, et des abus qui furent dévoilés, notamment par Lamartine, des protestations unanimes s'élevèrent ; l'administration dut cesser ces proscriptions en masse (V. à ce sujet, Remacle : *Des Hospices d'enfants trouvés en Europe*, 1838, p. 238 ; Lallemand, *op. cit.*, p. 286 et s. ; *Moniteur officiel*. 1^{er} mai, 26 octobre, 14 novembre 1835).

(2) En 1891, 1219 enfants étaient placés de cette façon dans des familles de mineurs ; en 1895, 193 étaient placés au bord de la mer chez des pêcheurs. Le placement chez les marins est employé de préférence par le département de la Seine, pour les enfants chétifs, en particulier dans l'agence de Dol (Ille-et-Vilaine), chez les pêcheurs de Cherriex.

ont atteint l'âge de douze ans, elle demeure lettre-morte. Le Ministre n'a jamais usé de cette faculté que dans des limites restreintes, et seulement à l'égard des orphelins, le recrutement libre lui procurant un nombre de sujets plus que suffisant ; depuis longtemps d'ailleurs, il a cessé complètement de se prévaloir de cette faculté.

§ III. — *Obligations des Nourriciers.*

A) *Éducation des Enfants* (instruction primaire et religieuse ; pupilles bien doués).

Parmi les obligations qui incombent aux nourriciers, la plus importante, à coup sûr, est celle qui consiste à envoyer régulièrement les pupilles majeurs de six ans et mineurs de treize ans aux écoles primaires, afin qu'ils puissent y recevoir la même instruction que les autres enfants de la commune et du canton. Pourquoi dans les écoles communales ? Parce que c'est dans celles-là, et celles-là seulement, que l'administration peut exercer un contrôle efficace et sérieux. Il en a de tout temps été décidé ainsi, par des dispositions législatives ou administratives, telles que la loi du 28 juin 1793, § 2, art. 13, la circulaire du 28 juillet 1827, l'avis du Conseil royal de l'instruction publique du 17 mars 1843, le décret du 10 décembre 1855, la loi du 10 avril 1867, les art. 46, 58 et 60 du règlement-modèle de 1862, la circulaire du 10 novembre 1888. Une circulaire du 12 février 1894 a même rappelé aux directeurs d'agences des enfants assistés de la

Seine qu'ils ne devaient placer les pupilles « que dans des familles ne faisant pas difficulté de renoncer à l'envoi de leurs propres enfants dans les écoles congréganistes », et leur a enjoint de retirer les pupilles aux nourriciers qui refuseraient de se conformer aux dispositions de cette circulaire. On donne, pour expliquer cette mesure, ce motif que la fréquentation d'écoles différentes par des enfants vivant sous le même toit pourrait faire naître entre eux une rivalité des plus fâcheuses ; mais on peut se demander si, dans certaines communes, l'application de cette circulaire n'aurait pas pour effet d'indisposer toute une partie de la population contre les pupilles de l'Assistance, si elle ne constitue pas une atteinte directe à la liberté, et si elle n'est pas de nature à faire perdre aux enfants d'excellents nourriciers. Remarquons toutefois que les sœurs hospitalières affectées aux hospices peuvent donner aux enfants qui s'y trouvent l'instruction primaire, à condition qu'elles soient munies des titres de capacité exigés par la loi du 16 juin 1884, qu'elles donnent cette instruction gratuitement, et ne créent pas dans ces établissements de pensionnats rétribués qui empièteraient sur les locaux destinés aux malades et feraient aux instituteurs et institutrices une concurrence difficile à soutenir (circul. du 31 janvier 1840).

L'instruction primaire est donc obligatoire pour les enfants assistés comme pour les autres. Ce caractère obligatoire résulte de la loi du 28 mars 1882, pour les enfants en général, et il est consacré, pour les assistés, par l'art. 94 du projet de loi de 1892, aux termes duquel « le nourricier est tenu,

à l'égard du pupille, aux obligations auxquelles sont assujettis les parents par la loi de 1882 sur l'enseignement primaire ». Elle est de même gratuite (lois des 17 mars 1843, 15 mars 1850, 16 juin 1881).

Pour assurer la fréquentation de l'école, une circulaire du 10 novembre 1888 (Rec. circul. min. publ., t. X, p. 368) a prescrit les mesures suivantes : 1^o Les inspecteurs et sous-inspecteurs des enfants assistés sont autorisés à constater, au cours de leurs tournées, sur les registres scolaires, l'assiduité des pupilles ; 2^o les instituteurs et institutrices doivent envoyer mensuellement à la préfecture, par l'intermédiaire du maire, un état nominatif des pupilles qui, au cours du mois précédent, auraient manqué l'école quatre fois, et donner à l'administration toutes indications utiles sur le caractère, la conduite, l'aptitude, les progrès des enfants.

Malgré ces prescriptions, la loi de 1882 n'est pas toujours observée : cela tient moins à la mauvaise volonté des nourriciers qu'à l'insuffisance notoire du prix des pensions qui leur sont payées. Ceux-ci préfèrent employer les pupilles à des travaux divers, plus ou moins rémunérateurs, plutôt que de les envoyer à l'école, et en présence d'arguments de cette nature, qui sont malheureusement trop fondés, les inspecteurs sont dans l'impossibilité de sévir. Accorder des primes de scolarité est bien ; mais relever le tarif des allocations mensuelles, comme l'a fait le conseil général de la Seine le 1^{er} janvier 1899, est encore plus sûr : tel est précisément le but que visait M. Waldeck-Rousseau, quand il invitait, par une circulaire du 28 juillet 1884 (Bull.

min. int., 1884, p. 374), les conseils généraux à augmenter le prix des pensions pour les pupilles en âge de recevoir l'instruction.

Le gardien de l'enfant doit non seulement veiller à ce qu'il fréquente l'école, mais encore à lui fournir, lorsqu'elle est éloignée du lieu de placement, les aliments nécessaires à son repas de midi. Certaines communes ont fait preuve, à cet égard, de la plus heureuse initiative : C'est ainsi que la municipalité du village de Chissey fait servir gratuitement aux enfants, pendant l'hiver, des soupes chaudes gratuites ; celle d'Ouroux (Nièvre) a, en 1895, voté l'établissement d'une cantine scolaire, qui fournit aux enfants un repas chaud, moyennant une rétribution minimale. Ces généreux exemples sont à encourager.

Les fournitures scolaires nécessaires à l'éducation des enfants leur sont données gratuitement par les instituteurs, moyennant un abonnement fixe, dont le taux, fixé à 0 f. 50 par mois pour les enfants de 6 à 8 ans, et à 0 f. 75 pour ceux de 9 à 13 ans, a été élevé, par une circulaire du 26 février 1880, à 0 f. 75 pour les premiers, et 1 fr. pour les seconds. Toutefois, en raison des abus auxquels l'abonnement avait donné lieu de la part de certains instituteurs, l'assistance publique de Paris a, par arrêté préfectoral du 10 mars 1894, substitué partout au système de l'abonnement celui, préférable, du remboursement sur production de factures trimestrielles. Les enfants peuvent emporter les livres chez leurs nourriciers pour travailler (circul. du 22 mai 1885) et en ont la pleine propriété.

Des rapports dressés par les inspecteurs, il résulte que les pupilles sont, en général, assidus et laborieux. Il n'est pas rare, en effet, d'en voir un assez grand nombre obtenir leur certificat d'études ; c'est ainsi qu'en 1897, sur 4.329 pupilles de 11 à 13 ans, 633, sur 903 présentés, ont été reçus : 456 avant treize ans, 177 après cet âge. C'est là, comme on le voit, un assez joli résultat, dû, à n'en pas douter, au dévouement tout particulier dont les instituteurs font preuve vis-à-vis de ces jeunes déshérités. Le certificat d'études offre à l'enfant qui l'a obtenu avant 13 ans l'avantage de pouvoir entrer immédiatement en apprentissage, et de toucher une prime de 10 fr. qui lui est délivrée soit en nature, soit en espèces, ou bien encore est inscrite sur son livret de caisse d'épargne (circul. du 24 juin 1887) ; d'autre part, l'administration trouve généralement dans ce couronnement anticipé des études primaires le bénéfice d'une réduction sur le service de la pension, laquelle est, nous le verrons, depuis la loi de 1882 sur l'enseignement primaire, assurée par bon nombre de départements jusqu'à l'âge de treize ans, au lieu de douze.

Le pupille ne reçoit pas seulement une instruction laïque : l'instruction religieuse doit lui être donnée aussi : cela résulte de la circulaire du 8 février 1823, du règlement-modèle de 1882, de l'art. 39 de l'instruction générale sur le service extérieur des enfants assistés, etc. Les nourriciers sont donc tenus, au moins moralement, de par les règlements, d'envoyer les enfants aux offices, de suivre les cours de catéchisme, afin de leur permettre de pouvoir faire leur première communion. Toutefois, à l'encontre des

instructions ministérielles, dans la colonie-modèle inaugurée par lui en 1895 pour les enfants abandonnés, le conseil général de la Seine a décidé qu'une éducation strictement laïque serait donnée à ces enfants : il alloue même une prime aux établissements qui suppriment toute éducation religieuse. (V. Beaune : *l'Assistance publique, et les enfants assistés*, revue cathol. des instit. et du droit, t. XIX, juillet 1895, p. 33.) ; de très vives critiques ont été formulées contre ce système d'éducation.

Puisque nous parlons de l'instruction des pupilles en général, nous devons ajouter quelques mots en ce qui concerne celle des enfants doués d'une intelligence supérieure. Quand des pupilles montrent de réelles dispositions pour l'étude, il est du devoir de l'instituteur, des familles où ils sont placés, ou de l'inspecteur, de les signaler à l'administration ; celle-ci devra décider si elle doit diriger ces pupilles d'élite vers les carrières libérales : mais, ce faisant, elle devra agir avec la plus grande prudence, de manière à ne pas faire de déclassés. Il semble toutefois, comme l'a très justement fait remarquer M. Monod dans un rapport adressé, en 1889, au Ministre de l'Intérieur, qu'aucun effort sérieux n'ait encore été tenté pour opérer une sélection parmi les pupilles, pour favoriser leur développement intellectuel, pour leur ouvrir l'accès à l'enseignement supérieur : quelles que puissent être ses aptitudes et sa bonne volonté, un enfant assisté ne saurait aujourd'hui, à moins de circonstances exceptionnelles, sortir du milieu où il se trouve, conquérir par son travail et sa conduite une situation supérieure : il

ne peut s'élever, par son intelligence, que quand il a la chance de trouver des protecteurs fortunés qui s'intéressent à lui. Ce serait donc une très heureuse innovation que la création, en faveur d'enfants assistés, de bourses d'enseignement primaire et supérieur, et d'enseignement professionnel, agricole, industriel. Toutefois, même en l'état actuel des choses, nombre de pupilles sont arrivés, grâce à la sollicitude de l'administration, aux situations les plus honorables : un certain nombre deviennent instituteurs, professeurs de l'Université, architectes, fonctionnaires, officiers ; quelques-uns ont été reçus bacheliers, d'autres ont suivi les cours de l'École centrale et de l'École navale ; plusieurs enfin sont chevaliers de la Légion d'honneur (1).

B) *Entretien de l'enfant*. (Nourriture, vêtue, couchage, etc.).— Si l'éducation de l'enfant est un des principaux devoirs des gardiens du pupille, le souci de son bien-être matériel n'est pas non plus l'un des moins importants : en quoi consistent les prescriptions relatives à son entretien ? elles sont d'ordres divers : études-les successivement.

Les enfants assistés doivent, en principe, être

(1) V. rapports : V, XLII, LXXXI ; v. le n° du journal *L'Éclair*, du 22 septembre 1895 et du *Matin*, du 31 mars 1902. — Citons, parmi les écoles professionnelles qui ont été créées par l'assistance publique de Paris, dans le but d'améliorer la condition sociale de ses pupilles : 1° l'école d'horticulture de Villepreux (Seine-et-Oise) ; l'école professionnelle d'ébénisterie et de typographie d'Alembert, à Montévrain (Seine-et-Marne) ; une école d'orfèvrerie-bijouterie ouverte à Paris en 1895 ; une école de couture et de travaux de ménage pour filles, à Yzeure (Allier) (école de réforme jusqu'en 1892), l'école de broderie de Montreuil-sous-Bois.

traités dans les familles exactement comme les enfants de la maison : ils doivent recevoir une nourriture convenable, saine et suffisante, et c'est, en fait, ce qui se produit toujours. Ils doivent porter des vêtements propres, confortables, et ne se distinguant plus, comme autrefois, de ceux que portent les enfants de leurs nourriciers : ces vêtements comprennent, en général, une vingtaine d'objets (voir leur composition et leurs prix dans le rapport XXIII). Les inspecteurs veillent à ce que ces vêtements ne servent qu'à ceux auxquels elles sont destinées ; mais il n'est pas interdit aux nourriciers de les affecter à l'usage de leurs propres enfants, après les avoir réparés, quand le pupille les quitte parce qu'on lui en a donné d'autres ; souvent même des nourriciers généreux devancent, sous ce rapport, la sollicitude de l'administration, et fournissent eux-mêmes les vêtements nécessaires. Partout, d'ailleurs, ces trousseaux sont améliorés, à tel point qu'un inspecteur a pu dire, sans aucune exagération, que « beaucoup d'enfants voudraient être vêtus comme les enfants d'hospice » (rapport XX). Ajoutons que le projet de loi de 1892, art. 50, fait de la fourniture de ces trousseaux une dépense obligatoire (1).

Les enfants doivent être bien couchés : d'aucuns ont prétendu, à ce sujet, qu'on les reléguait parfois à l'écurie, comme des bêtes de somme ! une telle imputation est tout à fait fausse : dans quelques régions, sans doute, il est d'usage, pour les domes-

(1) V. rapports : XX, t. I, p. 217 ; XXXVII, t. I, p. 375 ; XXIII, t. I, p. 239 et 240 ; XXXVIII, t. I, p. 385 ; XXXV, t. I, p. 358, § 1^{er}.

tiques, d'avoir leur lit dans l'écurie ; mais outre que cette pratique devient de plus en plus rare, il ne s'ensuit nullement que, même quand elle a lieu, les pupilles soient couchés sur la paille : l'administration ne permet pas en effet que leur literie soit, dans ce cas, différente de celle des enfants de la famille ; partout les inspecteurs exigent un couchage hygiénique et honorable ; sinon, les pupilles sont immédiatement déplacés (1).

Ils ne doivent pas être non plus brutalisés ; en fait, si le paysan est souvent brutal, il l'est davantage pour ses propres enfants que pour ceux de l'Assistance : les faits de brutalité sont en effet immédiatement réprimés ; ils sont d'ailleurs fort rares. De nombreux rapports constatent au contraire que, dans toute la France, les pupilles ne sont pas plus maltraités que les autres, et que bien souvent les nourriciers s'abstiennent de les corriger, bien qu'ils le méritent parfois, parce qu'ils craignent des dénonciations et des réprimandes ou des désagréments de la part de l'inspecteur (2). Il faut se féliciter de cette prohibition absolue des corrections manuelles, parce qu'elle a pour conséquence d'enseigner au paysan que la violence est un mauvais procédé d'éducation.

(1) Rapports : XXIV, t. I, p. 242 ; XII, t. I, p. 147-148.

(2) Rapports : XXXVII, t. I, p. 374-375 ; LII, t. II, p. 84 ; LXVII, t. II, p. 184.

§ IV. — *Pensions.*

Nous dirons des pensions payées aux nourriciers ce que nous avons dit des salaires versés aux nourrices : elles sont manifestement insuffisantes : leur taux est, en effet, dans l'ensemble des départements, pour les pupilles de 7 à 13 ans, de 8 fr. 90 par mois, soit 0 fr. 29 par jour ; il est, dans cinq départements, de 5 fr. et de 3 fr. dans trois autres. Sans doute le nourricier touche une indemnité de 50 fr. (arrêté du 30 ventôse an V) quand, ayant gardé un pupille jusqu'à douze ans, « il l'a préservé de tout accident provenant d'un manque de soins ». Soit ! mais est-ce suffisant pour compenser les charges de toute nature qui pèsent sur lui ? ces rétributions dérisoires lui permettent-elles seulement de couvrir les frais qui sont occasionnés par l'entretien de l'enfant ? Et que peut-on, en vérité, exiger du paysan pour ces prix-là ? Aussi, qu'arrive-t-il ? C'est que l'enfant ne reçoit pas tous les soins que l'administration espère lui voir donner : on ne l'envoie pas régulièrement à l'école, on préfère l'employer prématurément aux travaux des champs ; de plus, dès qu'il atteint douze ans, la pension cessant d'être payée à partir de cet âge, il est immédiatement mis en apprentissage, afin qu'il puisse gagner de suite de quoi subvenir à ses besoins, et l'administration se voit ainsi forcée de laisser violer, sans pouvoir y rien faire, la loi de 1882 sur l'enseignement primaire.

On conçoit donc aisément quels inconvénients la modicité du taux des pensions peut occasionner. « En payant une pension insuffisante, dit M. Monod, on spécule sur le besoin d'argent qui pousse le paysan à prendre des enfants en garde, et l'on spécule au détriment de ces mêmes enfants, car c'est un fait d'expérience que le service est d'autant plus défectueux et la mortalité plus grande, que le taux des pensions est plus faible ».

Il y a là un état de choses défectueux qu'il faut améliorer ; il faut que le législateur intervienne au plus vite pour adopter les réformes qui sont inscrites dans les art. 22, 56 et 57 du projet de 1892 ; il faut, conformément aux dispositions de ces articles, fixer pour le nourricier, comme pour la nourrice d'ailleurs, un salaire minimum, suffisant non seulement pour lui permettre de se rembourser de ses avances, mais encore « de réaliser un bénéfice, bénéfice licite, et qui est la cause même de son obligation (1) ». Il faut décerner au gardien qui a eu la charge d'un pupille pendant dix ans au moins, l'a élevé avec soin, et envoyé régulièrement à l'école, une récompense dont la quotité serait fixée par le conseil général (art. 22). Il faut prolonger enfin de douze à treize ans le paiement de la pension, et rendre ce paiement obligatoire, car « la prérogative des conseils généraux, en matière de dépenses, doit fléchir devant l'intérêt social de la conservation des pupilles, de leur bonne éducation, de leur mise en valeur (2) ».

(1) Exposé des motifs du projet de 1892.

(2) Id.

SECTION II

Placement professionnel.

§ I. — *Modes et lieux de placement ; placement agricole ou industriel.*

L'enfant a treize ans : il a quitté l'école ; il va falloir songer à lui assurer une éducation professionnelle, à le préparer au métier qui le fera vivre dans l'avenir. Quel sera ce métier ? L'art. 17 du décret de 1811, complété par les art. 18 et 19, nous l'apprend : « Les enfants ayant accompli l'âge de douze ans, desquels l'État n'aura pas autrement disposé, seront, autant que faire se pourra, mis en apprentissage, les garçons chez des laboureurs ou artisans, les filles chez des ménagères, des couturières, ou dans des fabriques ou manufactures. » L'art. 18 traite des conditions du contrat d'apprentissage : « Les contrats d'apprentissage ne stipuleront aucune somme en faveur ni du maître, ni de l'apprenti, mais ils garantiront au maître les services de l'apprenti jusqu'à un âge quine pourra excéder 25 ans, et à l'apprenti, la nourriture, l'entretien et le logement. » Ces dispositions nous suggèrent deux observations préliminaires :

Et d'abord, il semble, si l'on rapproche les art. 7,

9 et 17 du décret, que le législateur ait paru désirer trois placements successifs : en réalité, il importe au contraire de maintenir le plus possible, dans l'intérêt de l'enfant, l'unité et la continuité du placement : ce n'est qu'ainsi, en effet, que l'on peut arriver à créer aux enfants assistés une famille d'adoption : aussi l'arrêté du 30 ventôse an V, pose-t-il, dans son art. 14, une règle qui complète les dispositions du décret de 1811 : « Les nourriciers et autres habitants qui auront élevé jusqu'à douze ans les enfants qui leur ont été confiés pourront les conserver préalablement à tous les autres, en se chargeant néanmoins de leur faire apprendre un métier, ou de les appliquer aux travaux de l'agriculture ». Cet article donne ainsi, à égalité de garanties, la préférence aux nourriciers qui les ont élevés, afin de fortifier les liens d'affection qui ont pu se former entre les uns et les autres, et c'est là, pour les inspecteurs, une indication à laquelle ils devront toujours s'efforcer de se conformer.

En outre, nous devons remarquer que, contrairement aux énonciations de l'art. 17, et conformément à celles de l'art. 9, ce n'est pas à douze ans, mais bien à treize que la pension cesse d'être versée, puisque la loi du 28 mars 1882 prescrit d'envoyer l'enfant à l'école jusqu'à cet âge ; en fait, la plupart des conseils généraux ont prolongé d'un an le service de la pension ; mais bon nombre aussi se retranchant, dans un but d'économie, derrière le texte des art. 9 et 17, se sont refusé à opérer d'eux-mêmes cette indispensable réforme, mettant ainsi le nourricier dans la double obligation d'envoyer pendant un an, de la douzième à la treizième année, le

pupille à l'école sans toucher aucune allocation. Aussi le projet de loi de 1892, pour mettre un terme à cette regrettable situation, décide-t-il, dans l'art. 23, que la pension due au nourricier devra être versée jusqu'à l'âge de 13 ans, âge auquel commence seulement pour l'enfant sa mise en apprentissage.

Sous le bénéfice de ces observations préliminaires, nous pouvons dès maintenant poser en principe que la très grande majorité des pupilles est dirigée vers la profession agricole : cette tendance s'explique aisément, si l'on songe que cette profession n'exige pas un apprentissage coûteux, et que les pupilles y sont préparés de longue main par le séjour prolongé qu'ils font dans les campagnes, lieux habituels de leur placement de six à douze ans ; c'est surtout au moment des « louées » ou foires de domestiques, qui se tiennent, à dates fixes, dans les grands centres de régions agricoles, que l'administration, — surtout celle de la Seine, — contracte au nom des élèves des engagements avec les agriculteurs.

Le placement agricole ou rural est, pour la majorité des pupilles, le meilleur : aussi, est-ce à lui que la commission sénatoriale donne la préférence, quand elle déclare, dans l'exposé des motifs de l'art. 20 du projet de 1892, « que les avantages de ce genre de placement ont été si bien confirmés par l'expérience, que, malgré la diversité des régimes, toutes les administrations l'ont préféré, et que, bien que les conseils généraux aient, depuis vingt ans, le droit de régler le service des enfants assistés, il n'est pas un seul département où cette

méthode ne soit suivie, où elle ne constitue la loi fondamentale du service ».

Toutefois, un assez grand nombre d'enfants sont placés chez les petits patrons des bourgs, boulangers, cordonniers, maréchaux-ferrants, menuisiers, sabotiers ou tailleurs (1); d'autres sont envoyés dans des industries plus développées, par exemple dans des ateliers de coutellerie, d'imprimerie, filatures, verrerie, etc. ; souvent aussi, dans les régions minières (surtout dans les agences du Nord, et celle de Béthune en particulier), les enfants sont placés chez des mineurs dont ils apprennent le métier, lequel, si l'on en croit le rapport d'un inspecteur (Rapport cité dans celui du Dr Peyron du 31 juillet 1897), leur assure des avantages bien supérieurs à ceux qu'ils peuvent trouver dans la profession agricole ; — d'autres enfin, mais en plus petit nombre, confiés à des marins ou pêcheurs, touchent, suivant leur âge, une part variable dans le produit de la pêche ; ils ont dans ce cas la ressource, — précieuse pour ceux qui ont la vocation maritime, — d'acquérir la qualité d'inscrits maritimes.

Quant aux filles, la plupart deviennent domestiques ou couturières ; placées dans des établissements industriels, orphelinats ou ouvroirs, fondés, en général, par l'initiative privée, les salaires qu'elles gagnent suffisent à leur entretien, et l'excédent est placé à la caisse d'épargne (2).

(1) Rapport du Directeur de l'assistance publique au Préfet de la Seine, 1897, tableau n° 15.

(2) Les inspecteurs doivent s'assurer, en ce qui concerne les pupilles, filles ou garçons, qui sont placés dans les établissements industriels,

§ II. — *Contrats d'apprentissage.*

L'art. 18 du décret de 1811 garantit, nous l'avons vu, aux maîtres, les services gratuits du pupille jusqu'à l'âge de 25 ans. Ces dispositions, qui reproduisaient celles du règlement général de 1761, avaient le tort de consacrer deux graves exagérations : l'une consistait à obliger l'enfant à solder, au moyen du travail fourni chez ses patrons, les frais que son entretien pouvait leur occasionner, sans recevoir d'eux un salaire quelconque ; la seconde maintenait cette situation jusqu'à l'âge de 25 ans. C'était là, dans ces deux ordres d'idées, un abus manifeste : en effet, refuser à l'enfant devenu ouvrier, même ouvrier habile, un salaire quelconque, et ce à partir de l'âge où il est en mesure de fournir un travail utile et rémunérateur, c'était le placer dans une situation inférieure à celle de ses camarades d'atelier, c'était le traiter comme un véritable paria ; l'événement ne devait d'ailleurs pas tarder à le prouver : les grands élèves de l'administration désertaient leur placement, pour chercher ailleurs des emplois rétribués ; les commissions administratives ignoraient ce qu'ils devenaient, et les pupilles étaient abandonnés à eux-mêmes, sans protection, sans tutelle, sans surveillance. Aussi l'art. 18 devait-il fatalement, dans de telles conditions, rester

de la stricte application, à leur égard, de la loi du 2 novembre 1892, sur le travail des enfants mineurs dans ces établissements.

lettre morte ; il n'est pas abrogé, sans doute, mais on l'interprète actuellement en ce sens qu'il recommande avant tout de faire acquérir à l'enfant les connaissances de l'état auquel on le destine, sans qu'il fût défendu de stipuler pour lui un salaire à l'époque où il le mérite : actuellement, les inspecteurs assurent au maître les services de l'apprenti jusqu'à l'âge de seize ans, sauf engagement nouveau à partir de cet âge.

De nos jours, le contrat est écrit ; le projet de loi de 1892, art. 25, voulant éviter les abus regrettables auxquels donnaient lieu autrefois les contrats verbaux, le stipule formellement. Il est passé, non plus par les commissions administratives, bien que les textes qui les en chargeaient subsistent toujours, mais par l'inspecteur (à Paris par le directeur de l'assistance publique, ou les directeurs d'agence, ses représentants) ; ce contrat fixe la durée du placement, le taux du salaire attribué au pupille, la quotité réservée pour faire face aux dépenses qu'il occasionne, et celle qui lui revient en toute propriété (1).

Les gages que l'enfant touche sont presque entièrement absorbés par son entretien ; ils sont fort peu élevés : leur moyenne annuelle est de 63 fr. pour les garçons de 13 à 14 ans, et de 58 fr. pour les filles du même âge ; de 177 et 143 fr. de 18 à 19 ans, de 243 et 176 fr. de 20 à 21 ans ; la moyenne générale est, pour les deux sexes, de 128 fr. (2).

(1) V. aux rapports XIII, t. I, p. 160 et 161, t. VII, t. I, p. 85 et 86 des modèles de contrats de domesticité, de placement, d'apprentissage.

(2) Rappelons qu'aux termes de l'art. 15 de l'arrêté du 30 ventôse

Nous avons dit, en citant l'art. 19 du décret de 1811, que l'appel à l'armée mettait fin au contrat d'apprentissage : il en est de même de l'engagement volontaire contracté à l'âge légal, par le pupille, avec l'autorisation du Préfet. A propos de ces engagements volontaires, dont la proportion est d'ailleurs peu considérable (8,68 %) et que les inspecteurs doivent encourager de tous leurs efforts, nous devons signaler l'action bienfaisante que la *Société de protection des engagés volontaires élevés sous la tutelle administrative* exerce sur les pupilles. Cette Société est, à tous égards, digne d'éloges : elle s'occupe de l'enfant pendant qu'il est au régiment, lui procure de temps à autre quelque argent de poche, et lui conserve soigneusement, pour le lui remettre à la sortie du régiment, son livret de Caisse d'épargne. En 1896, le chiffre total de ses protégés s'élevait à 2.338, dont 688 assistés, et 446 moralement abandonnés (V. circul. du 14 mars 1890.)

an V, une indemnité de 50 fr. est attribuée aux cultivateurs ou manufacturiers qui, ayant élevé un enfant jusqu'à l'âge de 12 ans, se chargent ensuite de son éducation professionnelle : cette indemnité est spécialement affectée à l'achat de vêtements ; toutefois, si l'enfant possède déjà un trousseau, l'administration préfère la convertir en un livret de Caisse d'épargne. Néanmoins, comme cette somme est ordonnée au nom du patron, celui-ci peut refuser de déposer l'indemnité au compte du pupille ; peut-être vaudrait-il mieux, pour éviter ces difficultés, l'ordonnancer au nom des inspecteurs eux-mêmes, à charge par eux d'en justifier l'emploi (V. circul. du 9 mai 1879).

§ 3.— *Économies des pupilles ; — Mode d'emploi ; —
Placement à la caisse d'épargne.*

Nous venons de voir que tout contrat d'apprentissage stipule qu'une partie du salaire dû à l'apprenti doit être réservée pour être versée en son nom à la caisse d'épargne. Ce mode de placement, sans doute, n'est pas le seul possible ; c'est ainsi qu'il résulte des discussions engagées au sein du conseil supérieur de l'assistance publique, lors de la préparation du projet de 1892, que, dans quelques départements, les pupilles placent leurs gages en bétail, qu'ils gardent en même temps que celui de leurs nourriciers ; d'autres les engagent dans des sociétés commerciales ou industrielles, avec des garanties spéciales les mettant à l'abri des conséquences fâcheuses résultant d'éventualités de nature à porter atteinte à la prospérité desdites sociétés ; à Reims (Marne) on remplace les livrets de caisse d'épargne par des livrets de caisse des retraites : ce serait là de la prévoyance sagement entendue, si elle n'avait pour inconvénients réels d'immobiliser le pécule de l'enfant à sa majorité, c'est-à-dire à un moment où il en a le plus besoin pour s'établir ou se marier, et de différer à une époque trop lointaine les avantages de ce genre de placement. Aussi, pour toutes ces raisons, n'hésiterons-nous pas à donner, comme le fait le projet de 1892, la préférence au livret de caisse d'épargne. Est-ce à dire que jamais des retraits de fonds ne pourront être opérés, si des circonstances

urgentes, telles qu'un changement de condition, une dépense extraordinaire, un achat de vêtements doit être fait dans l'intérêt du pupille? Évidemment non ! seulement, ces retraits devront être entourés de certaines garanties, telle que l'autorisation du conseil de famille (art. 13 du projet de 1892).

Si les versements à la caisse d'épargne sont préférés, comme constituant pour les pupilles un encouragement au travail et à l'économie, peut-être serait-il bon qu'ils n'eussent pas lieu intégralement, et qu'on fît sur les sommes qui en sont l'objet quelques modiques prélèvements destinés à servir d'argent de poche aux pupilles : cette pratique, excellente, serait à généraliser, d'abord parce qu'elle aurait pour effet de permettre aux pupilles de satisfaire, dans une sage limite, à quelques plaisirs et quelques fantaisies, de les détourner des moyens plus ou moins honnêtes qui s'offriraient à eux de se les procurer, et surtout de les mettre, sous ce rapport, sur un pied d'égalité parfaite avec leurs camarades du même âge. N'est-il pas en effet du devoir de l'administration d'éviter avec soin toute occasion d'infliger une inutile humiliation à ses protégés, et d'atténuer, autant qu'il est en son pouvoir, toute différence criante entre la vie de ses pupilles et celle de la population ordinaire (1) ?

Il faut donc laisser, en toute disposition, quelques sous de poche aux enfants assistés ; mais là se bornera la concession qu'on doit leur faire, et nous rejetons entièrement, pour notre part, l'opinion de

(1) Rapports : IX, t. I, p. 113-114 ; XV, t. I, p. 175 ; IV, t. I, p. 56.

ceux qui estiment que les pupilles doivent être libres de retirer à leur guise les dépôts effectués en leur nom, et de les dépenser comme ils l'entendent : c'est mal comprendre leur intérêt pécuniaire et moral, et l'espoir qu'on se forge de les voir acquérir, grâce au maniement personnel de ces deniers péniblement accumulés, des habitudes d'ordre, reste vain : la plupart sont entraînés à les gaspiller inutilement.

Les versements effectués sont, malgré la modicité des salaires, assez élevés : ils atteignaient, en 1897, la somme respectable de 4.707.876 fr. 36, répartie sur 3242 pupilles, dont 1812 garçons et 1430 filles ; la moyenne des économies pour les pupilles âgés de plus de treize ans est, dans la Meuse, de 359 fr., dans 31 départements de 180 fr. 59 à 101 fr. 79 ; dans 39 autres, de 100 à 50 fr. ; dans 14, elle est inférieure à 50 fr. ; enfin elle est, dans 3, inférieure à 20 fr. Pour les enfants assistés de la Seine, les livrets de caisse d'épargne étaient, en 1897, au nombre de 12.796, représentant une somme de 1.745.001 fr. 17.

Ces chiffres démontrent que les intérêts matériels des pupilles ne sont pas sacrifiés ; il reste sans doute beaucoup à faire encore pour améliorer cette partie du service ; il convient néanmoins de louer sans réserve les efforts que font partout les inspecteurs pour assurer à leurs pupilles, lorsqu'ils deviennent majeurs, un petit pécule, et faciliter ainsi leurs débuts dans la vie.

TROISIÈME PARTIE

Contrôle administratif et financier,

CHAPITRE I^{er}

Du régime financier.

L'éducation et l'entretien des pupilles entraînent des dépenses considérables ; pour y faire face, il faut des fonds ; où les trouver ? qui les fournira ? est-ce l'hospice ? est-ce l'État ? est-ce le département ? est-ce la commune ? Telle est précisément la question que nous allons aborder dans ce chapitre.

Nous aurons à distinguer, en ce qui concerne tant les assistés proprement dits que les moralement abandonnés, deux périodes bien distinctes : celle qui est régie par le décret du 19 janvier 1811, et celle qui concerne les modifications apportées audit décret par la loi du 5 mai 1869, encore en vigueur de nos jours ; nous étudierons ensuite la nature des ressources qui servent à alimenter les dépenses, et

nous examinerons, en terminant, les difficultés que fait naître, sous le rapport moral et financier, la recherche du domicile de secours des enfants assistés.

A. — Régime financier des Enfants assistés.

SECTION 1^{re}

Dépenses.

§ I. — *Système du décret du 19 janvier 1811* (1).

Ce décret classe les dépenses en deux catégories nettement définies : 1^o dépenses intérieures ; 2^o dépenses extérieures.

Les dépenses intérieures sont celles occasionnées par l'enfant pendant son séjour à l'hospice, c'est-à-dire, aux termes de l'art. 11 « par la fourniture des layettes (trousseau remis à la nourrice en même temps que l'enfant), la nourriture et l'éducation des pupilles ». — Les dépenses extérieures avaient pour but de parer, au moyen d'une somme annuelle de 4 millions fournie par l'État, au paiement des mois de nourrice, pensions des enfants, primes accordées par l'art. 8 de l'arrêté du 30 ventôse an X aux gar-

(1) Avant ce décret, les dépenses étaient mises à la charge de l'État par le décret du 29 novembre 1790.

diens et nourriciers. Si cette somme était dépassée, le surplus devait être prélevé sur les revenus des hospices ou les allocations provenant de fonds communaux (art. 12).

L'application de ce système ne tarda pas à révéler de nombreux inconvénients ; outre qu'il contenait de nombreuses lacunes (1), il n'était pas toujours possible de le faire fonctionner à la lettre : c'est ainsi notamment qu'en ce qui concerne les dépenses extérieures, l'État ne payait pas la somme de 4 millions que l'art. 12 mettait à sa charge ; aussi les conséquences pécuniaires de cette regrettable omission rejaillissaient-elles à la fois sur les hospices, et accessoirement, — mais dans une proportion moins grande, — sur les communes. Les premiers réclamèrent : la loi de finances du 15 mars 1817 (art. 53) vint mettre ces dépenses à la charge du département, qui devait y pourvoir au moyen de centimes additionnels à la contribution foncière et à la contribution personnelle-mobilière (loi du 23 juillet 1820). Quant à la part contributive des communes, dont le principe était inscrit dans la loi du 15 mars, son taux, non déterminé par le législateur d'alors, puis laissé par la loi du 10 mai 1838,

(1) L'art. 11, s'il parlait des layettes, ne s'occupait pas des vêtements, ou trousseau remis chaque année à la nourrice jusqu'à la douzième année de l'enfant ; aussi certains départements s'étaient-ils efforcés, dans un but d'économie, de faire comprendre la fourniture de ces objets parmi les dépenses extérieures ; de là naissaient entre l'administration et les conseils généraux des conflits regrettables (V. sur ces inconvénients : Béquet, n° 348 ; instruction min. du 8 février 1823, chapitre VIII ; circul. min. des 21 juillet 1843, 3 août 1844 : de Watteville, *Législation charit.*).

art. 4, § 15, à l'appréciation du conseil général, fut fixé comme maximum, au $\frac{1}{5}$ de la totalité des dépenses (circul. min. des 21 août 1839 et 3 août 1840); les quatre autres cinquièmes émargeaient au budget départemental : la détermination de cette proportion devait être basée, selon certains auteurs (Durieu et Roche, Rép. des Établiss. de bienf., v. *Enf. trouvés*, t. II, n° 66, p. 187; Foucart, *Éléments de droit public*, t. III, n° 248; Dufour, *Droit administratif*, t. III, n° 1917), sur la combinaison du chiffre du revenu ordinaire des communes, et du chiffre de la population. La raison qu'ils en donnent est que, pour ce dernier chiffre, on devait faire contribuer la commune en raison du nombre probable de ses enfants trouvés, tandis que, par le chiffre du revenu ordinaire, on ne lui imposait qu'un sacrifice proportionnel à ses moyens.

Les dépenses extérieures retombaient donc à la charge des hospices *dépositaires*. Ces charges, très lourdes pour leurs budgets, provoquèrent de leur part d'énergiques protestations et de légitimes réclamations sur la situation qui leur était faite, eu égard à l'exemption totale dont bénéficiaient les établissements hospitaliers non dépositaires. Ces réclamations trouvèrent un écho; on s'émut en haut lieu, et le Ministre enjoignit aux Préfets de répartir entre les autres hospices du département tout l'excédent des charges qui pesaient sur les hospices dépositaires; mais les protestations, pour changer d'auteurs, n'en continuèrent pas moins vives : le Ministre, — n'osant pas passer outre à ces réclamations, et inscrire d'office au budget des hospices non

dépositaires des allocations dont ceux-ci contestaient, avec raison d'ailleurs, la légalité (1), — promit d'étudier la question, et de prendre une détermination ; il fit faire au préalable (circul. du 12 août 1844 dans *Courrier des Communes*, t. XVI, p. 308) une enquête, et demanda l'avis des Préfets et des conseils généraux. Cette enquête demeura sans résultat, et la décision du Ministre fut ajournée. Néanmoins la mesure qu'il avait prise, — visant la contribution de *tous les hospices* aux dépenses intérieures, — n'en fut pas moins appliquée jusqu'à la date où, dans les arrêts que nous citons en note, le conseil d'État se prononça nettement contre une mesure administrative qui lui paraissait constituer une interprétation trop élastique du décret de 1811 sur lequel on prétendait l'appuyer. Il fallut alors apporter un remède à une situation qui menaçait de devenir singulièrement gênante pour certains hospices, dont les ressources modestes devaient être, pour pouvoir satisfaire aux exigences de la loi, alimentées par les subventions des conseils généraux. C'est alors qu'intervinrent, de 1849 à 1869, plusieurs projets de réformes, qui devaient aboutir, en définitive, à la

(1) Le Conseil d'État, appliquant strictement l'art. 11 du décret de 1811, jugea à plusieurs reprises que les hospices dépositaires devaient supporter seuls les dépenses intérieures relatives à la nourriture et à l'éducation, sans pouvoir réclamer à l'État et aux hospices non dépositaires le remboursement de la portion de ces dépenses qui n'aurait pu être couverte au moyen de leurs ressources affectées à ce service (Cons. d'État, 7 mai 1851, hosp. de Bordeaux, S., 51-2-662; 7 avril 1859, hosp. de Vaucouleurs, D., 63-3-74; V. aussi Blanche, *Dict. d'adm.*, v. *Enfants trouvés*, p. 781).

loi du 5 mai 1869, dont nous allons étudier rapidement l'économie (1).

§ 2. — *Système de la loi du 5 mai 1869.*

Le but de cette loi est nettement défini dans l'exposé des motifs : « En présentant au corps législatif, y est-il dit, le projet de loi, le Gouvernement a voulu faire droit aux plaintes et aux justes réclamations des hospices dépositaires des enfants assistés, et a cherché à exonérer ces établissements des dépenses onéreuses sous la charge desquelles ils succombent. La loi nouvelle a donc pour objet de venir en aide aux hospices dépositaires, d'une manière précise et permanente ». L'effet de cette

(1) Un premier projet, élaboré par une commission extra-parlementaire instituée le 22 août 1849 par M. Dufaure, alors Ministre de l'intérieur, maintenait la distinction en dépenses intérieures et extérieures, mais faisait supporter les premières par tous les hospices du département, proportionnellement à leurs ressources, et les secondes par l'État et les communes pour chacun $\frac{1}{5}$, le département pour $\frac{3}{5}$. Ce projet fut repris en 1850 par la commission de l'Assemblée nationale, mais subit des modifications ; il ne devait plus y avoir qu'une seule catégorie de dépenses, alimentée par des recettes spéciales correspondantes (amendes, dons et legs, contingent des hospices pour $\frac{1}{6}$, des communes pour $\frac{1}{6}$, du département pour $\frac{4}{6}$). Ce projet eut le sort du précédent ; il ne fut pas discuté. En 1853, nouveau projet, qui fut retiré par le Gouvernement. Enfin, un dernier projet, déposé en 1868, avait pour but de faire supporter les dépenses intérieures par tous les hospices, dépositaires ou non ; contrairement aux intentions du Gouvernement, la Commission législative chargée de l'examiner revint au système du décret de 1811, en faisant supporter les dépenses intérieures par les seuls hospices dépositaires, sauf la mise à la charge de l'État, des frais de vêtements et d'habillement. Combattu par le Gouvernement, puis amendé par lui, ce projet devint celui du 30 mars 1869, qui devait donner naissance à la loi du 5 mai 1869.

loi était donc de mettre à la charge du département, sauf le concours administratif et financier de l'État, et sans toutefois en exonérer les hospices (lesquels restent chargés des frais des locaux, du personnel et de la comptabilité), les dépenses du service.

Ces dépenses vont, désormais, être réparties en trois catégories : 1^o dépenses intérieures ; 2^o dépenses extérieures ; 3^o dépenses d'inspection et de surveillance. Les deux premières constituent surtout une charge départementale, la troisième est exclusivement supportée par l'État.

A) *Dépenses intérieures.* — Ce sont les mêmes que sous le régime précédent ; elles comprennent, dit l'art. 2 : 1^o les frais occasionnés par le séjour des enfants à l'hospice ; 2^o les dépenses des nourrices sédentaires ; 3^o les frais de layettes.

Nous avons vu (Chapitre iv, titre II), à propos du séjour de l'enfant à l'hospice, que ce séjour peut entraîner des frais assez élevés ; l'établissement hospitalier a le droit de les réclamer ; il peut aussi se faire indemniser des frais que lui occasionne la réintégration plus ou moins prolongée des enfants, à condition que cette réintégration ait une cause sérieuse, telle que maladie, infirmités, etc. ; tout retour à l'hospice, non justifié, exposerait l'établissement intéressé à voir rejeter sa demande en remboursement (circul. min. du 3 août 1869, dans *Bull. off. min. int.*, 1869, p. 454).

Les dépenses comprises dans le § 2 de l'art. 2 de la loi de 1869 sont relatives aux nourrices qui allaitent les enfants pendant leur séjour à l'hospice ; en

employant le mot de « nourrices sédentaires », la loi a entendu désigner les « femmes capables de donner à l'enfant l'allaitement maternel, et non celles qui, pendant les premiers jours de sa vie, le nourrissent au biberon ou à l'aide de moyens artificiels » (circul. du 3 août précitée). Toutefois, comme l'allaitement d'un enfant né dans de mauvaises conditions peut parfois offrir un danger très grave pour la nourrice, ce mode d'alimentation n'est employé qu'après avis favorable du médecin attaché à l'établissement. Ces nourrices doivent donc allaiter l'enfant ; tout autre mode d'allaitement ne justifierait pas une demande en remboursement.

Quelles règles observe-t-on pour fixer l'indemnité réclamée par l'hospice ? Ce sont, aux termes de l'art. 5 *in fine* de la loi de 1869, les commissions administratives qui, après avis du conseil général et l'approbation du Préfet (1), déterminent tous les cinq ans le taux de cette indemnité, soit qu'il s'agisse des frais de séjour d'enfants hospitalisés (et dans ce cas elles adoptent toujours, dans l'intérêt de l'hospice, un quantum identique au taux le plus élevé de la pension payée aux nourriciers), soit qu'il s'agisse de vêtements et layettes (en quel cas ces mêmes commissions doivent veiller à ce que ces objets aient été achetés ou confectionnés par les hospices eux-mêmes ; leur remboursement ultérieur sur production de

(1) Le Préfet doit, avant de prendre un arrêté approuvant les délibérations des commissions relatives au calcul des tarifs de remboursement, soumettre au Ministre son projet d'arrêté (Circul. min. int. du 31 juillet 1879, dans *Bull. off. min. int.*, 1879, p. 186).

mémoires ordonnancés par les Préfets ne peut avoir lieu qu'à cette condition, et le paiement d'allocations complémentaires aux nourrices ou aux nourriciers, destinées à remplacer la fourniture en nature des layettes ne donnerait pas lieu à remboursement). (Circul. du 24 décembre 1886).

B) *Dépenses extérieures.* — Ces dépenses sont énumérées dans l'art. 3; elles comprennent : 1° les secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon ; 2° le prix des pensions et les allocations réglementaires ou exceptionnelles concernant les enfants placés à la campagne ou dans des établissements spéciaux, les primes aux nourriciers, les frais d'école s'il y a lieu et les fournitures scolaires ; 3° les frais de vêtements ; 4° les frais de déplacement, soit des nourrices, soit des enfants, et, au besoin, les frais relatifs à l'engagement des premières ; 5° les registres et imprimés de toute nature, les frais de livrets, les signes de reconnaissance établis par les règlements ; 6° les frais de maladie et d'inhumation des enfants placés en nourrice ou en apprentissage.

Cette énumération comporte quelques explications. Nous ne dirons rien des dépenses affectées aux secours temporaires, dont nous nous sommes entretenus dans le chapitre IV du titre I^{er} ; d'autre part, nous nous sommes expliqué sur les frais d'engagement ou salaires des nourrices, ainsi que sur le prix des pensions payées aux gardiens ou nourriciers des enfants. Nous nous bornerons donc à présenter ici quelques considérations sur les frais de

vêtures et de registres visés par les §§ 3 et 5 de l'art. 3 (1).

Les vêtements consistent dans le trousseau remis chaque année à la nourrice, jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de douze ans. Aux termes du § 3, elles relèvent des dépenses extérieures, tandis que les frais de layettes sont prélevés sur les fonds affectés aux dépenses intérieures. En fait, ce sont les hospices qui font les avances, en achetant ou confectionnant les trousseaux nécessaires; elles leur sont remboursées par le Préfet, après avis du conseil général. La composition des vêtements peut être révisée annuellement, tandis que celle des layettes ne peut l'être que tous les cinq ans (loi du 5 mai 1869, art. 2 et 3 et art. 5 *in-fine*). L'achat de ces vêtements se fait par voie d'adjudication annuelle. On s'est demandé, à ce propos, si, tout au moins, dans certains départements, l'adjudication de gré à gré ne serait pas préférable, et ne permettrait pas à l'administration d'obtenir des conditions plus avantageuses que celles qui résultent d'une adjudication consentie pour un an.

(1) Notons que les frais d'école et de fournitures scolaires dont parle le § 2, ne figurent plus au nombre des dépenses extérieures depuis la loi du 16 juin 1881 sur la gratuité de l'enseignement. Toutefois ces dépenses continuent à comprendre les fournitures scolaires (achats de livres, cahiers, etc.) nécessaires à l'instruction des pupilles. A Paris, ces frais sont remboursés actuellement sur présentation des factures par préférence au système de l'abonnement antérieurement pratiqué. — Quant aux frais de maladie ou d'inhumation (§ 6, art. 3), nous avons déjà vu que des allocations étaient données, sous forme de secours temporaires, pour consultations médicales ou obsèques des nourrissons; nous verrons d'ailleurs rapidement comment, en ce qui concerne les enfants assistés proprement dits, le service médical est organisé à Paris et en province.

Les layettes et vêtements sont *directement* délivrées aux nourrices et nourriciers, qui sont tenus d'en faire la remise en cas de décès de l'enfant, sauf s'il s'agit d'effets dont l'usage remonte à plus de sept mois ; à défaut de cette remise, il est fait, sur les salaires dûs à ceux-ci, une retenue égale à la valeur des layettes et vêtements qu'ils auraient dû restituer (circul. du 8 février 1823, et règlement-modèle de 1862). Au contraire, s'il s'agit de vêtements concernant les chaussures ou coiffures, elles sont délivrées par les nourriciers eux-mêmes, sauf indemnité ; et comme certains gardiens, plus ou moins scrupuleux, pourraient être tentés de garder pour eux cette indemnité, une circulaire du Directeur de l'assistance publique, en date du 15 février 1889, autorise les directeurs d'agence de la Seine à opérer, dans ce cas, des retenues sur les salaires à eux dûs. En ce qui concerne les patrons d'enfants majeurs de douze ans, une somme de 50 fr. leur est attribuée par l'art. 25 de l'arrêté de ventôse an V, pour être employée à procurer à ces enfants les vêtements qui leur sont nécessaires ; en fait, cette somme ne leur est pas versée ; l'administration préfère, dans la plupart des départements, délivrer en nature au pupille la vêture elle-même, ou, quand l'enfant possède déjà un trousseau, affecter cette indemnité à un versement fait en son nom à la caisse d'épargne.

Quant aux registres dont parle le § 5, ce sont ceux dont l'emploi est rendu nécessaire pour la bonne tenue, le bon ordre, et la marche régulière du service. Leur nature et leur nombre sont déterminés par la circulaire du 31 octobre 1861.

Le premier est un *livre-journal* ; on y inscrit tous les enfants qui entrent à l'hospice, dans l'ordre de leur entrée. Le second est un *livre-matricule*, qui renferme les numéros concernant chacun des pupilles. Le troisième contient tous les renseignements spéciaux à chaque enfant : il est divisé en trois parties, dont chacune correspond à une division tripartite adoptée par le décret du 19 janvier 1811 (c'est-à-dire : enfants trouvés, orphelins, abandonnés). Les renseignements qu'il renferme sont relatifs à la santé, la situation, la conduite et l'intelligence de chacun des pupilles, ainsi qu'aux dépenses qu'il occasionne. Le quatrième est un registre dit *de tutelle*, spécial aux enfants qui ont atteint l'âge de douze ans. Le cinquième est celui *des décès*. Le sixième comprend toutes les données relatives aux gratifications dont bénéficient les enfants secourus. Enfin un dernier registre dit *de récapitulation*, sert de contrôle à tous les autres. Nous remarquerons que le livre-journal, le livre-matricule, le registre des décès et celui de récapitulation sont cotés et paraphés par le Maire ; ils restent à l'hospice, où ils sont tenus par le receveur ; le registre de tutelle, ainsi que celui des enfants secourus, sont d'habitude confiés à l'inspecteur départemental, et paraphés par le Préfet.

C) *Dépenses de surveillance et d'inspection*. — L'art. 4 les prévoit. Ces dépenses comprennent les traitements et frais de tournée des inspecteurs et sous-inspecteurs, et généralement tous les frais occasionnés par la surveillance du service. Nous examinerons,

dans le chapitre suivant, quelles sont les attributions des inspecteurs et sous-inspecteurs, le chiffre de leur traitement, les indemnités qu'ils touchent pour leurs tournées.

SECTION II

Ressources du Service et Contribution aux dépenses.

Nous en trouvons l'énumération dans l'art. 5 de la loi du 5 mai 1869 ; ce sont :

A) *Le produit des fondations, dons et legs spéciaux faits à tous les hospices du département au profit des enfants assistés.*

Le caractère fondamental de ces dons et legs est, lorsqu'ils sont faits en faveur d'un hospice ou d'un département, de comporter une affectation *spéciale et expresse* au profit du service des enfants assistés (c'est donc, par là même, méconnaître à ce service la personnalité morale (1), ce qui est regrettable, car on décourage ainsi des libéralités qui, sans l'interposition forcée de l'hospice ou du département,

(1) En ce sens : Bathie, *Droit administratif*, 2^e édition, t. V, n^o 267 Hauriou, id. p., 293 ; Derouin et Worms, *Autorisation de plaider*, p. 364 et s. ; L. Say, *Dictionnaire des finances*, v. *Enfance*, t. I, p. 82. — *Contra* : Ducroq, *Cours de Droit administratif*, t. II, p. 717 et 723 ; Bourges, 29 janvier 1896 (*Le Droit*, 15 février 1896).

iraient plus nombreuses et plus facilement à l'Assistance : on donne en effet directement et volontiers aux enfants assistés, on donne moins facilement à un département) (1).

Cette exigence de la loi, visant, de la part des donateurs et testateurs, une détermination spéciale, est catégorique. Il faut donc, pour qu'un legs fait à un hospice soit attribué au service des enfants assistés, pouvoir établir que ce legs a été stipulé spécialement au profit de ce service. Aussi a-t-il été jugé que l'hospice qui a reçu un legs sans affectation spéciale ne peut en disposer librement, et qu'il est impossible de demander à cet hospice les revenus dudit legs pour les affecter au service des enfants assistés, en se fondant sur ce que ledit hospice les employait au service desdits enfants avant 1811 (Cons. d'État, 13 juillet 1877, *Hospices de Gray*, D., 1877-3-108). De même une libéralité faite, globalement, à un hospice déterminé, lequel reçoit indistinctement des malades, vieillards infirmes et enfants, ne permet pas d'en affecter les revenus, même pour partie, au profit exclusif de ces derniers (Cassation, 7 juillet 1884, D., 85-1-153 ;

(1) Le fait que le service des enfants assistés et moralement abandonnés confond sa personnalité avec celle du département, entraîne cette conséquence que le Préfet a seul qualité pour accepter, au nom du département, les legs faits à ce service (Note sect. int. Cons. d'État, 1^{er} avril 1888, legs Godin, notes de jurispr. Cons. d'État, p. 182 ; Note sect. int. Cons. d'État, 25 février 1891, legs Robert, notes de jurispr. Cons. d'État, p. 182 ; Cassation, 19 février 1878 (D., 79-1-73) ; 7 juillet 1884 (D., 85-1-153) ; Note Cons. d'État, 19 février 1889, legs Lemare, notes jurispr. Cons. d'État, p. 182 ; Note sect. int. Cons. d'État, 12 juillet 1892, legs Foucher).

19 février 1878, D., 79-1-173) (1). Mais qui déterminera si, en présence de l'obscurité des dispositions testamentaires, les dons et legs ont été, ou non, spécialement affectés par leurs auteurs au service des assistés ? est-ce l'autorité administrative ? est-ce l'autorité judiciaire ? C'est, d'après la cour de cassation, l'autorité judiciaire, seule compétente pour connaître des difficultés relatives à l'interprétation des donations et testaments (Cassation, 19 février 1878, S., 78-1-301 ; 7 juillet 1884, S., 85-1-443 ; Trib. des conflits, 11 décembre 1875).

La question s'est posée de savoir si les hospices dépositaires sont obligés, ou non, de consacrer aux services d'assistance une partie des dons qui leur sont faits sans affectation spéciale. Oui, disent certains auteurs (Béquet, Répertoire, n° 356), car la loi du 27 frimaire an V, d'une part, a mis à la charge de *tous les hospices* du département les dépenses du service ; sans doute le décret de 1811 est venu, dit-on, centraliser après coup ce service dans un hospice déterminé ; mais cette modification de pure forme n'a absolument rien changé au principe de la contribution des autres établissements similaires ; c'est d'ailleurs tellement vrai, que le Ministre de l'Intérieur avait enjoint aux Préfets de répartir entre ceux-ci l'excédent des charges qui pesaient sur l'unique hospice dépositaire départemental. Qu'on ne dise pas que la loi de 1869 ne parle que de dons et legs spéciaux, et que par suite ceux qui sont depour-

(1) Toutefois, *contra* : Note Cons. d'Ét., 11 avril 1888, legs Delaglasse (notes jurispr. Cons. d'Ét., p. 182).

vus de toute affectation devront profiter aux seuls établissements en faveur desquels ils auront été faits ! la loi n'emploie ici que des termes énonciatifs, mais non limitatifs. — Nous croyons au contraire que l'hospice non dépositaire n'est juridiquement tenu que dans la mesure des dons et legs spécialement destinés à l'enfance malheureuse : l'art. 5, § 1 de la loi est formel ; il ne parle que de fondations *spéciales* ; comment connaître, d'ailleurs, en l'absence de toute disposition précise, l'intention réelle du testateur ou donateur ? (Cons. d'État, 13 juillet 1877) (1).

B) *Le produit des amendes correctionnelles.* — L'affectation d'une partie du montant des condamnations pécuniaires prononcées par les tribunaux répressifs avait déjà été faite par l'arrêté du 25 prairial an XIII (2) au paiement des mois de nourrice des enfants abandonnés ; l'ordonnance du 30 décembre 1823 (art. 6), confirmée par l'art. 5, § 2 de la loi

(1) Quant aux orphelins, les libéralités qui leur sont faites doivent, comme celles concernant les enfants assistés, être attribuées au département (note Cons. d'État, 17 décembre 1886, legs Patou, notes jurisp. Cons d'État., p. 182 ; note sect. int. Cons., d'État., 26 juillet 1882 ; avis Cons. d'État., 6 avril 1881, legs Costallat, notes jurisp., p. 211).

(2) V. aussi règlement du 26 décembre 1865 (art. 473), circul. min. du 27 janvier 1875. Les amendes qui sont attribuées au département pour le paiement des dépenses extérieures sont : les amendes pour l'exercice illégal de la médecine et de la pharmacie (loi du 27 mars 1851) ; celles relatives à la profession d'agent de change et de courtier (lois des 28 vendémiaire an IV et 28 vendémiaire an IX) ; celles provenant des contrefaçons (lois des 7 janvier 1791, 18 mars 1806, 5 juillet 1844, 23 juin 1857, règlement du 26 juillet 1858 ; celles provenant des contraventions aux lois sur les logements insalubres (loi du 13 août 1850, art. 14).

du 5 mai 1869, reproduisit les dispositions de l'arrêté de prairial, en fixant au tiers des amendes le quantum affecté au service des assistés. Ce quantum a été, depuis, modifié : il est fixé, de nos jours, au quart, par l'art. 11 de la loi de finances du 26 décembre 1890. Ce quart est prélevé sur un fonds commun constitué par le montant total du produit des amendes, déduction faite d'un prorata de 20 % qui va à l'État ; les 80 % qui restent sont répartis par portions inégales, et par la commission départementale (1), entre les communes (d'après le chiffre de leur population et la modicité de leurs ressources) ; une certaine part va aux greffiers, aux agents verbalisateurs, etc. ; le dernier quart enfin revient aux services de l'assistance (2).

Les fondations spéciales et le produit des amendes constituent les ressources les moins importantes du service : les plus considérables et les moins éventuelles proviennent du budget de l'État, des départements, des communes : nous allons les examiner successivement.

(1) Art. 81, § 1, loi du 10 août 1871. Cette répartition était faite autrefois par le Préfet (art. 6, ordonn. du 30 décembre 1823, tableau A, § 39 du décret du 25 mars 1852, et tableau A, § 46 du décret du 13 avril 1861).

(2) Au mois de janvier de chaque année, les receveurs des finances dressent, pour leur arrondissement, un état des recouvrements effectués pendant l'année précédente au titre des diverses natures d'amendes ci-dessus spécifiées ; les états des arrondissements de sous-préfectures sont récapitulés sur celui de l'arrondissement du chef-lieu (instruction du 20 septembre 1875, art. 363). Le montant de ces états arrêté par le Préfet pour liquidation, est ensuite mandaté au nom du trésorier général qui en fait recette au compte des produits éventuels départementaux, et les réunit aux autres ressources destinées au service des enfants assistés.

C) *Contingent de l'État.* — C'est, comme nous le verrons un peu plus loin, sur le département que la loi de 1869 fait peser les charges les plus lourdes du service. Le but principal de cette loi avait été d'ailleurs de donner à l'assistance, d'hospitalière qu'elle était sous le décret de 1811, un caractère départemental. L'État, toutefois, assure dans une proportion assez importante le fonctionnement de ce service, puisque l'art. 6 de la loi de 1869 l'oblige à acquitter entièrement les frais de surveillance et d'inspection; en outre l'art. 5, § 5 met à sa charge le cinquième des dépenses intérieures. La contribution de l'État ne serait pas, d'ailleurs, encore des plus élevées, si la loi du 24 juillet 1889 n'avait décidé, dans son art. 25, que, dans les départements où le conseil général s'engagerait à assimiler pour la dépense les moralement abandonnés aux assistés proprement dits, la subvention de l'État serait portée au cinquième des dépenses tant intérieures qu'extérieures; or, comme en 1892, cette assimilation avait été faite dans la majeure partie des départements (1) il s'ensuit que cette contribution s'est augmentée très sensiblement. La distinction entre ces sortes de dépenses n'a plus, par suite, d'intérêt pour l'État, puisque les décisions prises par la grande majorité des conseils généraux en conformité de l'art. 25 de la loi de 1889 lui font supporter d'une manière générale la majoration prévue audit article. En conséquence, tandis que

(1) Deux départements seulement ne l'avaient pas encore réalisée en 1892 : ce sont le Jura et le Finistère (V. rapport au Sénat sur le budget de 1894, *Doc. parlém.*, Sénat, 1893, p. 625).

la dépense extérieure des enfants assistés était supportée à concurrence de $\frac{1}{5}$ par les communes et de $\frac{4}{5}$ par les départements, en vertu de la loi nouvelle (art. 25), cette même dépense sera désormais de $\frac{1}{5}$ pour l'État, $\frac{1}{5}$ pour les communes, $\frac{3}{5}$ seulement pour le département. On conçoit dès lors l'intérêt que le département trouvera à cette nouvelle combinaison (ces dépenses nouvelles sont d'ailleurs imposées aux communes à titre de dépenses obligatoires ; art. 25 de la loi de 1889, art. 136, § 10 de la loi du 5 avril 1884).

La contribution de l'État une fois déterminée, comment la paiera-t-il ? va-t-il verser, comme la loi semble l'y obliger, une somme égale au cinquième des dépenses intérieures, calculée sur le montant total, et brut, de ces dépenses ? C'est là une question qui a donné lieu, dès l'application de la loi de 1869, à de grandes difficultés. Le Ministre de l'Intérieur, s'appuyant sur l'opinion professée à ce sujet par M. Buquet, rapporteur de la loi au corps législatif, déclarait (voir circul. du 3 août 1869) qu'il fallait, pour fixer le contingent de l'État, déduire au préalable le produit des fondations et amendes correctionnelles, de telle sorte que si ce produit couvrait la totalité ou simplement le cinquième des frais du service intérieur, l'État ne devrait aucune subvention. C'était évidemment donner à l'art. 5 de la loi une interprétation qu'il ne comportait pas, puisque cet article ne vise pas exclusivement les dépenses intérieures, et n'affecte pas spécialement le produit des ressources spéciales au paiement de ces mêmes dépenses, par préférence aux dépenses extérieures.

Cette pratique financière subsista néanmoins jusqu'au moment où le conseil d'État adopta un système diamétralement opposé. Dans un arrêt du 3 mars 1882 (D., 1883-3-113) il décida que la loi de 1869 ne distinguant pas, l'État devait payer une subvention égale au cinquième *brut* des dépenses ordinaires. En 1883, consulté sur le même objet par le Gouvernement, ce tribunal, dans un avis du 5 juillet 1883 (Bulletin min. int., 1883, p. 399), admit une doctrine intermédiaire entre celle de la circulaire de 1869 et la décision qu'il avait lui-même rendue l'année précédente. Aux termes de cet avis, la computation s'opérait ainsi : le principe de la déduction du produit des ressources spéciales était admis, mais cette déduction portait à la fois sur les dépenses intérieures (dont le paiement intéresse l'État à concurrence de $\frac{1}{5}$) et sur les dépenses extérieures (qui affectent le budget des communes pour $\frac{1}{5}$ aussi) ; cette déduction faite, reste-t-il un excédent ? l'État y contribuera pour $\frac{1}{5}$, en ce qui concerne les dépenses intérieures, et la commune également pour $\frac{1}{5}$ quant aux autres dépenses ; le département paiera le reste.

C'est là, à n'en pas douter, le système le plus équitable (nous n'oserons toutefois par dire le plus légal, car le principe de la déduction n'est pas formulé dans la loi). Qu'arriverait-il, en effet, si l'on admettait celui que le conseil d'État a consacré en 1882 ? Ce serait décharger complètement le département, si la portion des fondations et amendes affectée aux dépenses atteignait $\frac{4}{5}$, puisque l'État doit fournir $\frac{1}{5}$; en outre, avec ce système de la

non-déduction, il s'ensuivrait fatalement que seules les subventions de l'État et des communes, jointes aux ressources spéciales, devraient alimenter en première ligne les besoins du service, de telle sorte que la contribution départementale n'entrerait en jeu qu'en dernier lieu et pour une part des plus minimales ; est-ce donc le résultat que visait la loi, dont le but véritable était de faire du département le débiteur principal des dépenses du service (1) ?

D) *Contingent du département.* — C'est le département qui alimente le plus abondamment le budget des enfants assistés ; c'est lui qui comble la différence entre les autres ressources et les dépenses totales.

L'ancienne législation régissant les enfants assistés, c'est-à-dire les enfants trouvés, abandonnés et orphelins, n'avait pas imposé obligatoirement les dépenses résultant de l'entretien de ces enfants à des communautés territoriales ou à des établissements déterminés. Cependant la loi du 10 mai 1838

(1) Le projet de loi de 1892, art. 54, n'admet pas le principe de la déduction ; le produit des dons et legs est spécialement affecté à l'amélioration de la condition des enfants assistés. L'art. 49 de ce même projet décide que « les dépenses des pupilles, déduction faite des frais occasionnés par des pupilles sans domicile de secours, sont payées pour 3/5 par le département, pour 1/5 par l'État, et 1/5 par les communes ». — Dans les départements, très rares, où l'assimilation des moralement abandonnés avec les assistés n'est pas encore votée, la loi de 1869 s'applique toujours ; dans les autres, au contraire, on procède ainsi : au lieu d'opérer une déduction proportionnelle sur le montant spécial de chacune des deux catégories de dépenses, on forme une seule masse, sur laquelle la déduction est opérée ; la subvention de l'État est élevée, dans ce cas, au 1/5 des dépenses tant intérieures qu'extérieures.

(art. 12, § 11) sur les conseils généraux avait classé dans les dépenses obligatoires des départements la part à leur charge dans le service des enfants assistés. Mais les lois des 10 juillet 1866 et 10 août 1871, en abrogeant le titre I^{er} de la loi de 1838, sans reproduire les dispositions qu'elle contenait au sujet du caractère obligatoire des dépenses, firent naître la question de savoir si ces dépenses sont, actuellement, obligatoires ou facultatives. La question n'est plus douteuse aujourd'hui : on considère qu'elles sont purement facultatives ; et si un conseil général refusait d'allouer des crédits suffisants pour y faire face, leur inscription d'office, par l'autorité compétente, au budget départemental, ne serait pas possible (Conseil d'État, 23 juillet 1875, départ. de l'Eure, S., 77-2-274). Vainement soutiendrait-on que, pour briser cette résistance, l'autorité qui a qualité pour approuver ou désapprouver le budget départemental serait fondée à subordonner son approbation à la condition que le département y inscrirait les crédits nécessaires : ce procédé, s'il était pratiqué, serait illégal ; il tendrait à confier au pouvoir central une mission qui ne lui est pas dévolue par les lois, à rendre en fait obligatoires des dépenses qui sont seulement facultatives.

Quoi qu'il en soit, les inconvénients sont manifestes de toute omission ou refus, par un conseil général, d'inscrire au budget départemental un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses obligatoires ; aussi le projet de 1892 (art. 57) décide-t-il qu'il doit y être pourvu au moyen d'une contribution spéciale, portant sur les quatre contributions

directes, établie par décret rendu sur l'avis du conseil d'État, ou par une loi, selon que cette contribution devrait être inférieure ou supérieure au maximum fixé par la loi de finances (1).

E) *Contingent des communes*.—Les règles que nous avons étudiées à propos de la contribution de l'État s'appliquent également à celle de la commune. Cette contribution qui, d'après les circulaires ministérielles des 21 août 1839 et 3 août 1840, ne pouvait dépasser le cinquième de la totalité des dépenses, a été réduite par l'art. 5, § 4 de la loi de 1869, au $\frac{1}{5}$ des dépenses extérieures. On la calculera en se conformant au principe posé dans l'avis du conseil d'État de 1883, c'est-à-dire que ce cinquième portera non sur le montant total et brut des dépenses extérieures, mais sur l'excédent qui subsiste, après une répartition et une imputation des ressources spéciales faites proportionnellement sur les deux catégories de dépenses.

C'est le conseil général qui fixe, comme il l'entend, le chiffre du contingent communal, à condition que ce chiffre ne dépasse pas celui du cinquième, (art. 5, § 4) ; il répartit cette contribution entre les communes. Nous ferons à ce sujet deux remarques :

1° Sur quoi le conseil général se base-t-il pour fixer le quantum de chacune d'elles ? Une circulaire ministérielle du 21 août 1839 détermine la règle à suivre en pareille occurrence : le conseil devra

(1) En 1897, le chiffre du budget total du service des enfants assistés était de 26.188.474 fr., auquel les départements ont contribué pour 15,400.000 fr.

prendre en considération à la fois le revenu ordinaire de la commune, et le chiffre de sa population ; en agissant ainsi, dit cette circulaire, on fait de la sorte contribuer la commune, ces deux éléments réunis, à raison du nombre probable des enfants trouvés qu'elle fournit, et on ne lui impose en outre qu'un sacrifice proportionnel aux moyens qu'elle a de le supporter. C'est évidemment là le système le plus rationnel ; mais, comme aux termes de l'art. 46, § 19 de la loi du 10 août 1871, la répartition de la dépense entre les diverses communes est au nombre des délibérations définitives des conseils généraux, de celles, par conséquent, pour lesquelles il a pleine et entière liberté, il en faut conclure que ceux-ci ne sont pas liés par les termes de la circulaire en question, et qu'ils peuvent opérer, comme bon leur semble, la répartition dont il s'agit. Leur délibération étant définitive ne peut être attaquée pour excès de pouvoir, ou parce qu'une commune trouverait que sa part contributive est exagérée (Cons. d'Ét., 22 juin 1883, S., 85-3-33).

2° Entre quelles communes la répartition doit-elle se faire ? Est-ce entre toutes les communes du département, ou seulement entre celles dans lesquelles certains pupilles ont un domicile de secours ? La question, longtemps controversée, fut tranchée le 31 mars 1881 par le conseil d'État, qui décida, — contrairement à la pratique suivie jusqu'à cette date, en vertu de laquelle était simplement exigé le concours des seules communes intéressées, et ce conformément aux circulaires ministérielles des 4 juillet 1823, 21 août 1839, 3 août 1840, 13 août

1841, — que toutes les communes du département devraient concourir à la dépense, exception faite pour celles qu'à raison de la modicité de leur budget le conseil général estimait incapables d'y pourvoir. Deux raisons principales ont déterminé en ce sens l'avis du conseil d'État : la première est que la loi de 1869 parle, dans son art. 5, § 4, « du contingent des communes », sans distinguer ; la seconde est qu'on ne saurait logiquement, comme on avait essayé de le faire, raisonner par analogie, en tirant argument de ce que la solution contraire ayant été consacrée par la loi de 1838 qui met les dépenses des aliénés à la charge exclusive des communes dans lesquelles lesdits aliénés ont leur domicile de secours, il en devait être de même pour les enfants assistés. En réalité, il ne s'agit pas ici du même ordre d'idées : rien ne s'oppose à ce que le domicile de secours des premiers soit déterminé : mais il n'en va pas de même pour les seconds, car leur origine est souvent inconnue, et les enquêtes que nécessiterait la recherche du domicile de la mère qui veut garder l'inconnu auraient pour effet de mettre à jour sa faute et son déshonneur : c'est d'ailleurs là un des nombreux inconvénients de ce mode d'investigations, dont nous nous proposons d'aborder l'étude dans le chapitre suivant.

Une dernière remarque doit être faite au sujet du paiement par les communes du contingent qui leur est affecté : ce contingent constitue pour elles une dépense obligatoire ; l'art. 136, § 10 de la loi du 5 avril 1884 le décide formellement pour l'ensemble des départements, et l'art. 30, § 15 de la loi du

18 juillet 1837 en dispose de même pour Paris. En conséquence, si un conseil municipal se refusait à voter la contribution déterminée par le conseil général, la dépense pourrait être inscrite d'office au budget communal (par décret, ou par arrêté du Préfet en conseil de Préfecture, selon que le revenu de la commune est ou non supérieur à deux millions) (Art. 149 de la loi de 1884.) — Nous avons vu qu'au contraire une semblable procédure ne saurait être usitée à l'égard du département.

Enfin, il est généralement admis qu'un conseil général ne saurait accorder à une commune la remise totale de son contingent (Cons. d'Ét. 13 juin 1890, ville d'Ajaccio, D., 92-3-9; avis du Cons. d'Ét. 31 mars 1881, notes de jurisprud. Cons. d'Ét. Paris, 1892, p. 103; — Béquet, Répertoire, v^o Assistance publique, n^o 359, et département, n^o 1338; — Fleury-Ravarin, Assistance communale, p. 292). Il n'existe pas en effet ici l'une de ces dispositions extraordinaires que le législateur a garde de ne pas omettre quand il entend permettre la remise de l'une quelconque des ressources composant un fonds commun; en outre, nous ajouterons par analogie, qu'il est de principe que les établissements publics ne sont pas autorisés à accorder des remises de dettes, ou à faire des libéralités, parce que les ressources leur sont attribuées non dans leur intérêt propre, mais uniquement dans celui des services dont ils sont chargés (Cons. d'Ét., 13 juin 1890, S., 93-3-112). Circul. min. int., 3 août 1869) (1).

(1) V. sur les détails de l'organisation et du fonctionnement du ser-

SECTION III.

Du domicile de secours des Enfants assistés (1).

Aux termes de la législation actuelle, — et contrairement à ce qui se passe pour les communes qui, nous l'avons vu, sont *toutes* tenues de contribuer aux dépenses extérieures jusqu'à concurrence d'un cinquième, — le département auquel doit incomber la charge d'un enfant appartenant à l'une des catégories visées par le décret de 1811, est celui dans lequel l'enfant a son domicile; mais quel est ce domicile? Cette question de la détermination du domicile de secours est l'une des plus délicates de toute la matière.

La loi du 24 vendémiaire an II (titre 5) y répond : d'après l'art. 2, le domicile de secours de l'enfant est au lieu de sa naissance; d'après l'art. 3, il est déterminé par le « domicile habituel de la mère au moment de la naissance ». Il y a évidemment, dans la rédaction de ces deux articles, une contradiction flagrante; il est néanmoins facile de dégager, sous cette confusion appa-

vice de la comptabilité, au point de vue du paiement des dépenses, tant intérieures qu'extérieures, les circulaires ministérielles des 19 août 1843, 22 décembre 1862, 15 mai 1863, 8 juin 1863, 13 juin 1864, 15 juin 1870, 9 mai 1879.

(1) Le domicile de secours s'acquiert par une année de résidence dans une commune,

rente, la pensée véritable du législateur : il n'avait pas voulu que le domicile de secours pût dépendre du hasard de la naissance, et que le fait accidentel de l'accouchement dans une ville où la mère s'est provisoirement fixée pour y faire ses couches pût imposer pour l'avenir à cette ville une dépense plus ou moins prolongée et plus ou moins lourde, cette dépense devant être, en principe, exclusivement supportée par le département où la mère a, conformément aux articles 102 et 108 du code civil, son domicile habituel. C'est précisément pour éviter cet inconvénient que la recherche du domicile est autorisée (Caen, 24 avril 1891, Préfet du Calvados, S., 91-2-223; Cons. d'Ét., 22 août 1853, Dépt de Seine-et-Oise, S., 54-2-81; 21 juin 1855, Hospice de Péronne; 30 avril 1889, commune de Philippeville).

C'est surtout pour les villes à population très dense, que la question offre un intérêt budgétaire considérable : c'est en effet dans ces villes que nombre de filles-mères viennent de préférence faire clandestinement leurs couches, où elles abandonnent ensuite aux hospices dépositaires le fruit de leur faute. Aussi, sans la ressource du rapatriement sur le département d'origine et du remboursement, par le département intéressé, des frais d'entretien de l'enfant, les charges qui pèseraient sur ces localités atteindraient-elles des proportions énormes. Paris nous fournit sous ce rapport un exemple topique : les facilités d'abandon données aux filles-mères (on sait en effet que le système du bureau ouvert fonctionne dans la Seine) apportent à ce département, qui recueille à lui seul

le tiers des enfants assistés de la France, un nombre considérable d'éléments étrangers : la province déverse sur Paris le trop plein de misères et de hontes qu'elle est impuissante à soulager ou à dissimuler ; les mères y accourent de toutes parts, non seulement de tous les points de la France, mais encore de Belgique, de Suisse, d'Angleterre, d'Allemagne, d'Italie ! Il en est de même pour les grandes agglomérations, telles que Lyon, Bordeaux, Lille, abris plus discrets et plus sûrs, et qui, à n'en pas douter, concurrenceront Paris à cet égard, davantage encore, le jour où elles seront pourvues, elles aussi, de la même organisation d'asiles-ouvriers, de maternités secrètes, de bureaux d'admission ouverts, comme dans la Seine, sans aucune restriction.

Des enquêtes sont faites pour aboutir à la fixation du domicile de secours. Toutefois, l'Assistance publique de la Seine ne pratique plus cette recherche, ou du moins les rapatriements qu'elle opère ne concernent que les enfants abandonnés publiquement par misère, par indigence ; dans le cas contraire, ces rapatriements sont toujours précédés de l'assentiment des mères (en 1897, sur 300 enfants admis à l'hospice dépositaire de Paris, et reconnus étrangers au département de la Seine, 237 furent rapatriés sur leur département d'origine, 23 maintenus dans le service à la charge de ce même département d'origine, 14 rendus à leurs parents). En province, au contraire, où fonctionne le système de l'admission réglementée, où, par conséquent, des renseignements sont demandés et des certificats (de naissance, d'indigence) sont réclamés

aux auteurs des abandons, où la nécessité s'impose aussi de ménager les fonds départementaux, des enquêtes sont faites au lieu de naissance de l'enfant, ou au domicile de la mère, et les rapatriements opérés dans la majorité des cas. Dira-t-on que dans les départements où fonctionne l'admission réglementée, le nombre de ces enquêtes sera peu fréquent, car ces départements n'admettent en général que des enfants ayant leur domicile de secours dans leur ressort ? affirmation purement théorique ! d'ailleurs, n'arrive-t-il pas journellement que des enfants mis en nourrice par leurs parents sont ensuite abandonnés par eux ? ne faudra-t-il pas, dès lors, les recueillir, les élever ? qui donc croira que le département, chargé de ce soin, et qui n'est presque jamais celui du domicile de secours, ne recherchera pas, — comme c'est d'ailleurs son droit, — leur domicile d'origine ? Or, est-il besoin de dire quels multiples inconvénients cette recherche suscite, quelles conséquences souvent déplorables elle entraîne ? Le secret des familles se trouve violé toutes les fois qu'elle est faite sans discrétion ou maladroitement ; elle consiste, comme le dit très bien M. Lallemand, dans des enquêtes, contre-enquêtes, investigations sur les antécédents de la fille-mère, demandes d'explication à ses parents ou aux autorités municipales, etc. ; bref, le déshonneur de la mère éclate au grand jour (1). De plus, le rapatriement a pour effet de

(1) M. Strauss cite les faits suivants, rapportés par le Dr Thulié : le 29 septembre 1879, le rapatriement d'un enfant était demandé par le

rompre les liens d'affection déjà formés entre l'enfant et ses gardiens primitifs, et il n'est pas du tout sûr qu'il ait, pour ses nouveaux nourriciers, auxquels on le confie ultérieurement, le même attachement qu'à l'égard des premiers.

En présence de ces inconvénients et de ces abus véritables, on ne saurait trop désirer l'abolition de la recherche du domicile de secours et du rapatriement. L'idéal serait, à n'en pas douter, d'établir un domicile de secours national pour tous les enfants, quels qu'ils fussent. Mais comment y parvenir ? L'État devra-t-il revendiquer, dans ce but, l'honneur de la dépense ? Théoriquement, oui ! Mais ne va-t-il pas s'imposer du même coup des charges singulièrement onéreuses ? D'autre part, les départements verseront-ils, comme on l'a proposé (1),

département de l'Aisne ; le Préfet de ce département transmet la réclamation au Maire de la commune, avec la mention suivante : « M. le Maire de est prié de nous faire connaître les renseignements qu'il aura recueillis, avec *prudence et discrétion*, sur la nommée X., que l'on croit être la mère de l'enfant qui fait l'objet de la lettre communiquée de M. le Préfet de la Seine ». Le Maire ne trouva rien de mieux que de convoquer le père de la jeune fille, un brave homme sans soupçons, et de lui remettre la lettre de l'administration, en le chargeant de suivre directement l'affaire ! — En 1869, un enfant naturel avait été déposé à l'hospice d'Alger. La préfecture de ce département apprit, huit ans plus tard, que la mère s'était mariée à Paris. L'administration s'empessa de réclamer au mari, qui ne savait rien, la somme de 2.588 fr. en remboursement des dépenses occasionnées par l'éducation de ce bambin dont il ne soupçonnait même pas l'existence ! Combien d'autres faits analogues n'ont-ils pas dû se produire ?

V. sur les conséquences de cette procédure administrative : Lacroix ; *Du domicile de secours des enfants assistés*, p. 14 ; Thulié : *Les enfants assistés de la Seine*, p. 601 ; Lallemand : *La question des enfants abandonnés au XIX^e siècle*, p. 188.

(1) Circul. min. int. du 28 juin 1881 (*Bull. min. int.*, 1881, p. 281).

dans un fonds commun centralisé au Ministère de l'intérieur, des cotisations annuelles égales au chiffre moyen des dépenses faites par chaque département du chef des enfants assistés qui n'y ont pas leur domicile de secours, et dont le produit, joint aux subventions de l'État, serait réparti par le Ministre entre les départements surchargés, ou proportionnellement au nombre de leurs admissions ? Mais quelle somme tel département aura-t-il à verser ? Sur quelles bases le Ministre devra-t-il opérer la répartition ?

Ces deux systèmes, successivement préconisés, n'ont pas abouti. En 1891, le conseil supérieur de l'assistance publique fut appelé à discuter deux propositions émanant l'une de M. Brueyre, l'autre de M. Peyron. M. Brueyre proposait de fixer le domicile de secours des enfants trouvés dans le département où ils avaient été recueillis ou hospitalisés ; le domicile de l'enfant étant ainsi nettement défini, l'avantage de la réforme, que le gouvernement devait adopter dans son projet de 1892, était évident : c'était d'assurer le secret le plus absolu à la fille-mère, et de rendre inutile toute enquête ultérieure au sujet de l'enfant. Mais la question est plus délicate en ce qui concerne le domicile des enfants abandonnés ; où le fixer ? Sera-ce, comme le voulait M. Brueyre, celui du lieu de naissance, ou, s'il s'agit d'un orphelin pauvre, celui de ses parents ? Ne vaut-il pas mieux, au contraire, conformément à l'opinion émise par M. Peyron, alors directeur de l'assistance publique, assimiler à ce sujet l'enfant trouvé et l'enfant

abandonné, et déclarer que celui-ci aura, comme le premier, son domicile de secours dans la circonscription administrative dans laquelle se trouve l'hospice où il a été porté? Ce fut cette dernière motion que le conseil adopta. Excellente en soi, supérieure même à la théorie du domicile fixé au lieu, souvent ignoré, de la naissance, — précisément parce qu'elle supprime toute enquête dans les communes, voire même toute correspondance entre les préfectures relativement à la désignation du département tenu de supporter sur son budget les dépenses occasionnées par les abandons, laquelle désignation résulterait d'un fait matériel (l'abandon), facilement contrôlable, — elle a néanmoins un inconvénient : c'est de rendre le rapatriement des enfants désormais impossible, et, par suite, de grever lourdement le budget des départements aux villes très peuplées.

Quoi qu'il en soit, nous estimons que les préoccupations d'ordre financier doivent, dans une question d'un intérêt moral si puissant, passer au second plan, et si, comme c'est inévitable, les établissements dépositaires des grandes villes étaient surchargés par le nombre des admissions, l'État devrait venir à leur secours à l'aide de subventions.

On peut toutefois, sans fixer un domicile de secours unique pour tous les enfants, déterminer un minimum d'âge, passé lequel la procédure du rapatriement, quelque regrettable qu'elle soit, redeviendrait applicable. C'est précisément la distinction qu'admet le projet de 1892 à l'égard des abandonnés : d'après l'art. 42, le département où ils ont été portés

à un établissement dépositaire serait le domicile de secours pour : 1°/ les enfants trouvés; 2°/ les enfants recueillis à bureau ouvert, dont l'âge paraît inférieur à sept mois, et sur l'identité desquels aucun renseignement n'a été fourni. Quant aux enfants dont on connaîtrait le lieu d'origine (par exemple par la production d'un bulletin de naissance), ou dont l'admission pourrait, à raison de leur âge, ne pas être obligatoire, leur domicile de secours serait celui du lieu de naissance, ce qui entraînerait, par là même, leur rapatriement, et le remboursement, par le département d'origine, des dépenses occasionnées.

Si, de nos jours, la détermination du domicile de secours d'un enfant assisté dans un département donné est, au point de vue du droit strict, sans effet juridique (à raison du caractère facultatif que revêt, dans l'état actuel de la législation, le service d'assistance, puisqu'il n'existe aucun moyen légal de provoquer l'inscription d'office de semblables dépenses au budget départemental), il n'en est pas moins vrai que, dans la pratique, elle a la même influence que si les dépenses d'enfants assistés étaient encore obligatoires. Tous les conseils généraux inscrivent volontairement au budget départemental les crédits afférents aux dépenses du service dans leur ressort, et au remboursement des frais avancés, par d'autres départements, dans l'intérêt d'enfants qui ont leur domicile de secours dans leurs propres circonscriptions (Caen, 24 avril 1891, *Rec. des arrêts de la Cour de Caen*, 1891, p. 119). Toutefois, exception est faite pour les secours tem-

poraires destinés à prévenir les abandons ; cette dérogation à la pratique courante s'explique aisément, si l'on songe que ces secours sont essentiellement *temporaires*, par suite relativement peu onéreux, alors que les dépenses ordinaires occasionnées par le service des enfants assistés proprement dits se reproduisent chaque année, tant que ces enfants ne sont pas suffisamment âgés pour subvenir à leurs besoins. D'autre part, aucune unité de réglementation n'existe en France pour ces secours : certains conseils généraux ne votent pas les crédits nécessaires à leur allocation ; d'autres au contraire, tel que la Seine, inscrivent à leur budget, pour ces dépenses, des sommes importantes ; donc il pourrait arriver qu'un département qui aurait accordé un secours à la mère d'un enfant ne lui ressortissant pas s'exposerait, à défaut de réglementation légale, à un échec, s'il réclamait le remboursement de la dépense à un département dont le conseil général n'admet pas cette catégorie de secours.

Une modification importante aux règles antérieurement suivies en matière de domicile de secours a été apportée par la loi du 15 juillet 1893 (titre II) sur l'assistance médicale gratuite. La caractéristique de cette loi, — qui abroge dans son art. 36 toutes les dispositions de la loi du 24 vendémiaire an II, en tant qu'elles sont inconciliables avec les dispositions de la loi nouvelle, — est de ne pas fixer de domicile de secours unique. Ce domicile peut être, en effet, aux termes de l'art. 9, pour les enfants qui dépendent déjà d'un service départemental, dans le département au service duquel ils appartiennent ;

il peut être aussi, *d'une manière générale*, au lieu où l'enfant a séjourné au moins une année, mais seulement postérieurement à sa majorité ou à son émancipation, au lieu du domicile de secours de son père, ou, si celui-ci est décédé, de sa mère, au lieu où il s'est marié, enfin, dans tous les autres cas, au lieu de naissance jusqu'à sa majorité ou son émancipation.

La préoccupation du législateur a été, visiblement, d'éviter que l'enfant, en général, et l'enfant assisté en particulier, n'aient pas de domicile de secours. L'art. 9 de la loi règle, en effet, en une seule phrase, deux cas distincts : 1° celui où le pupille est placé dans un département autre que celui au service duquel il appartient. Tant qu'il sera inscrit sur les contrôles de l'assistance, il ne pourra acquérir un domicile de secours. D'après l'exposé des motifs de la loi de 1893, en effet, « les enfants assistés sont les pupilles du département, ses enfants adoptifs, et, par suite, ils ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartiennent, même si, en fait, ils ont été placés dans un autre département (circul. min. int., 18 mai 1894). 2° Le cas où l'enfant, arrivé à sa majorité, n'a pas encore acquis, par lui-même, un domicile de secours : pendant la période qui s'écoule entre la date de la majorité et la date d'expiration du délai nécessaire (un an) pour acquérir, par la résidence, le domicile de secours, la loi n'a pas voulu que l'ancien enfant assisté fût sans domicile ; il sera donc, jusqu'à l'expiration de l'année suivant sa majorité, à la charge du département sur les contrôles duquel

il était inscrit pendant sa minorité (même circulaire.)

La question s'est posée de savoir si la loi de 1893, rédigée surtout en vue de l'assistance médicale, et ne visant que très indirectement les abandons d'enfants, peut être étendue à ces derniers. Controversée pendant un certain temps, elle a été tranchée, le 12 février 1897 par un avis du conseil d'État (commune de Port-Louis, *Leb. chron.*, p. 107) qui étend à tous les services d'assistance les dispositions de l'art. 6 de la loi du 15 juillet 1893 : l'enfant naturel non reconnu a donc son domicile de secours au lieu de sa naissance ; l'enfant légitime ou naturel reconnu partage celui de ses parents. Cette jurisprudence, qui apportait un changement complet dans les règles usitées jusqu'alors pour déterminer le domicile de secours de l'enfant abandonné, devait entraîner des conséquences particulièrement fâcheuses pour le département de la Seine, à la charge duquel devaient tomber tous les enfants issus de mères venues à Paris dans l'unique but de cacher leur grossesse, ou qui, nés dans d'autres départements, appartenaient à des familles immigrées à Paris, et y résidant depuis plus d'un an à partir de l'abandon (Rapport du directeur de l'assistance publique de Paris, 1897).

Une réforme importante serait encore à faire : elle consisterait à faire supporter par l'État les dépenses occasionnées par l'admission des enfants de nationalité étrangère, le gouvernement des pays auxquels ils ressortissent se refusant souvent à faire droit aux demandes de rapatriement ou de remboursement qui leur sont présentées par les départements frontières,

à l'occasion de ces enfants. Cette réforme aurait surtout pour effet d'alléger les charges qui pèsent de ce chef sur ces derniers départements. Toutefois ces difficultés tendent à disparaître depuis la loi du 26 juin 1889, sur la nationalité, qui déclare Français de plein droit tout individu né en France de père et mère inconnus ; la question du rapatriement ne se pose donc plus que pour les enfants légitimes et pour les enfants reconnus nés d'un étranger.

B) *Régime financier des moralement abandonnés.* — Nous avons exposé, dans les développements qui précèdent, les règles applicables au service financier des enfants assistés : elles sont en principe les mêmes pour les moralement abandonnés ; nous n'y reviendrons pas ; en outre, nous avons relaté les modifications apportées par la loi de 1889 au régime organisé par la loi de 1869 ; nous nous bornerons donc à présenter ici quelques explications sur le domicile de secours de cette catégorie d'enfants.

De même que pour les assistés proprement dits, les départements règlent amiablement entre eux, d'ordinaire, les comptes qui peuvent résulter de l'admission d'un moralement abandonné dans un service autre que celui du domicile de secours. Cependant leur pratique à ce sujet est moins constante ; le motif en est le suivant : la loi de 1889 vise trois catégories d'enfants : 1^o ceux confiés à l'assistance publique, à la suite d'un jugement de déchéance (titre I^{er} de la loi de 1889) ; 2^o ceux qui sont l'objet d'un dessaisissement volontaire (titre II de la loi) ;

3° ceux confiés à des établissements de bienfaisance en vertu de la loi du 19 avril 1898.

S'agit-il des premiers ? Le tribunal ne désigne pas et ne doit pas désigner, par une appellation plus précise, l'organisme administratif ayant qualité pour recueillir l'enfant ; car cet organisme, c'est le service des enfants assistés du département où le mineur, dont les parents ont été déchus de la puissance paternelle, a son domicile de secours ; or, seule l'autorité administrative, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, a qualité pour déterminer le domicile de secours (décision ministérielle du 11 juillet 1894, dans *Revue des établiss. de bienf.*, 1895, p. 279). Mais le domicile de secours de l'enfant n'est pas, d'ordinaire, déterminé à l'avance, et cependant il importe que le jugement soit exécuté sans délai ; dès lors, sans qu'on se préoccupe de la question du domicile de secours, c'est, en fait, au service des enfants assistés du département où siège le tribunal qu'est confié le mineur en danger moral. Pas de difficulté si le domicile de secours de ce dernier se trouve être précisément dans le département auquel il est remis ; dans le cas contraire, le département qui a la charge de l'enfant adresse à celui du domicile de secours une demande de remboursement, et il est d'habitude donné satisfaction à la requête ainsi formulée, comme s'il s'agissait d'enfants assistés (circul. minist. du 16 août 1899, *Bull. off. min. int.*, 1889, p. 288). Si une contestation naît, elle doit être portée devant le Ministre, sauf recours au conseil d'État (Note 1 sous cons. d'État, 23 juillet 1875, D., 76 -3-25).

S'agit-il au contraire d'enfants dont les parents ou tuteurs ont volontairement consenti, en vertu de l'art. 17, titre II, de la loi de 1889, le dessaisissement de leurs droits de puissance paternelle, en faveur d'une administration d'assistance publique ? Si cette administration est le service des enfants assistés d'un département, il est vraisemblable qu'elle ne formule sa requête qu'après avoir préalablement reconnu que le mineur lui appartient par le domicile de secours ; mais qu'arriverait-il si, sciemment ou par erreur, elle avait spontanément réclamé la charge d'un mineur ne lui ressortissant pas ? Serait-elle fondée à exercer un recours contre le département du domicile de secours ? Légalement, non, car l'organisation de services d'assistance est considérée comme entièrement facultative ; mais en équité, n'est-il pas juste que sa demande soit accueillie ? Sans aucun doute ! et cependant la réponse nous semble devoir être négative : le Préfet du département du domicile de secours répondrait avec raison que son collègue a volontairement assumé une charge, sans avoir reçu mandat quelconque à cet effet : le département du domicile de secours a seul qualité pour apprécier s'il doit, ou non, revendiquer la garde du mineur ; nul autre ne peut se substituer à lui ; s'il le fait, c'est à ses risques et périls.

Quant aux enfants confiés, en vertu de la loi du 19 avril 1898, à des établissements privés de bienfaisance, ou à des particuliers, la question du domicile de secours ne se pose pas, la mission charitable qu'ils remplissent étant volontaire et gratuite.

Une difficulté peut se présenter, en ce qui con-

cerne les enfants qui appartiennent à des parents frappés de déchéance ; à quel moment le département d'origine pourra-t-il se voir imposer le rapatriement des moralement abandonnés ? Est-ce au moment où la procédure en déchéance est engagée, ou seulement quand elle est terminée ? Nous croyons, contrairement à l'administration parisienne, que ce n'est que lorsque le jugement de déchéance sera devenu définitif ; jusque-là, en effet, les parents ne sont pas encore légalement et juridiquement déchus de leurs droits. Quant au remboursement, il va de soi qu'il concerne les frais occasionnés par l'enfant à partir du début de la procédure, en vertu du principe de la rétroactivité des effets des jugements ; toutefois il ne peut être réclamé qu'à la suite d'un jugement passé en force de chose jugée.

Nous avons dit, en parlant des propositions faites en 1891 au Conseil supérieur de l'assistance publique, par MM. Brueyre et Peyron, qu'il serait préférable de fixer, a priori, et définitivement, le domicile de secours des enfants assistés dans le département où ils avaient été déposés ; nous pensons au contraire qu'aucune raison ne s'oppose à ce que les moralement abandonnés conservent leur domicile de secours au lieu du domicile habituel de la mère, au moment de la naissance, même pour ceux qui seraient âgés de moins de sept mois, car pour eux la nécessité du secret ne s'impose plus aussi impérieusement.

Rappelons, en terminant, que, de même que l'art. 21 pour les enfants assistés, l'art. 12 de la loi de 1889 stipule que le tribunal, en prononçant sur la tutelle

des moralement abandonnés, fixe le montant de la pension qui devra être payée par les père et mère ou ascendants auxquels des aliments peuvent être réclamés, sauf indigence des parents : ces dispositions ont pour effet de diminuer les charges de l'assistance ; comme le fait justement remarquer la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 24 septembre 1889, il serait immoral de laisser des parents non indigents tirer un profit matériel de la déchéance ; l'obligation du remboursement préalable est d'ailleurs un très sage moyen d'éviter des demandes en restitution qui ne paraissent pas dignes d'être accueillies.

CHAPITRE II

De l'organisation du Service de surveillance.

Nous avons vu que le décret du 25 pluviôse an XIII avait confié la tutelle légale des enfants assistés aux commissions administratives des hospices ; nous avons vu aussi combien l'exercice de cette tutelle était inefficace en ce qui concernait tout au moins la surveillance des pupilles, à quels inconvénients, à quels abus, le manque et l'impossibilité d'une surveillance effective donnaient lieu. Il fallait donc établir un contrôle sérieux portant à la fois sur les enfants eux-mêmes et sur leurs gardiens : c'est ce que des mesures législatives ont fait progressivement.

Le germe de l'organisation de ce contrôle se trouve, d'une part, dans l'art. 18 de l'arrêté du 30 ventôse an V, et d'autre part, dans l'art. 14 du décret de 1811, qui prescrivait aux commissions hospitalières « de faire visiter au moins deux fois l'an chaque enfant, soit par un commissaire spécial, soit par les médecins ou chirurgiens vaccinateurs des

épidémies ». Une circulaire ministérielle du 15 juillet 1811 avait même déclaré obligatoire dans tout hospice l'existence de ces commissaires. Ces prescriptions ne furent pas observées, même après que la loi de finances de 1817, dont les dispositions furent reproduites par les budgets suivants, eût mis le service d'inspection à la charge des départements. Pour en assurer la meilleure exécution, des circulaires du ministre de l'Intérieur du 12 mars 1839 et du 30 avril 1856 ordonnèrent la nomination d'inspecteurs départementaux, représentant auprès des commissions hospitalières l'administration supérieure. Malheureusement, l'une et l'autre étaient juridiquement critiquables : la première donnait une définition contradictoire du rôle de l'inspecteur, lequel était envisagé tantôt comme l'agent direct des commissions hospitalières, tantôt chargé, pour le compte de l'État, de la surveillance de ces mêmes commissions ; la seconde, qui attribuait aux Préfets, dans le cas où la tutelle des commissions laisserait à désirer, le droit d'en déléguer l'exercice aux inspecteurs départementaux, était en opposition avec les principes de la loi de pluviôse an XIII et du décret de 1811, attribuant aux commissions administratives des hospices, et non aux Préfets, la tutelle des enfants assistés (1).

La situation fut seulement régularisée par la loi du 5 mai 1869 qui, en rendant le service entièrement départemental, mettait à la charge exclusive

(1) V. rapport de M. de Watteville, cité par M. Lallemand, *op. citat.*, p. 302 et s. ; enquête de 1860, p. 114.

de l'État les frais d'inspection et de surveillance : interprétée par la circulaire du 3 août 1869, cette loi devait avoir pour effet d'exclure les commissions hospitalières de la surveillance et de la tutelle des enfants assistés.

SECTION I^{re}

Recrutement, rôle et attributions des inspecteurs départementaux.

Les inspecteurs et sous-inspecteurs, inspectrices et sous-inspectrices sont des fonctionnaires de l'État ; ils reçoivent un traitement fixe, plus des frais de tournées (1). Les premiers sont recrutés, en vertu du règlement du 31 juillet 1870, complété par celui du 8 mars 1887, parmi les sous-inspecteurs ayant au moins six ans de service, les secrétaires de mairies, chefs de division de préfectures, secrétaires de sous-préfectures, médecins et pharmaciens de première classe ayant au moins cinq ans d'exercice, inspecteurs de l'enseignement primaire,

(1) Le traitement de ces fonctionnaires est, suivant les classes, qui sont au nombre de quatre, de 5.000, 4.500, 4.000, 3.500, pour les inspecteurs ; de 3.000, 2.800, 2.600 et 2.400 pour les sous-inspecteurs. La plupart des Conseils généraux, tenant compte de l'insuffisance des traitements, et du caractère départemental du service, ont l'habitude de voter des allocations supplémentaires.

rédacteurs au ministère de l'Intérieur ; ils doivent avoir plus de trente-cinq ans et moins de quarante-cinq (par exception, les sous-inspecteurs peuvent être nommés inspecteurs après quarante-cinq ans). Les seconds le sont parmi les employés de préfectures, sous-préfectures, mairies, secrétariats ou économats d'établissements de bienfaisance, dans les villes d'au moins vingt mille habitants, et parmi les instituteurs publics ; ils doivent avoir plus de vingt-cinq ans et moins de quarante-cinq. Ils sont répartis en quatre classes : leur avancement d'une classe à l'autre ne peut avoir lieu qu'après trois ans d'exercice dans la même classe pour les inspecteurs, deux ans pour les sous-inspecteurs. Il y a, dans chaque département, un inspecteur et un ou deux sous-inspecteurs ; exceptionnellement, il y a, dans la Seine, six inspecteurs et deux inspectrices ; ceux-ci sont choisis parmi les inspecteurs des autres départements, et parmi les docteurs ayant dix ans d'exercice, les chefs de bureau du ministère de l'Intérieur, de la préfecture de la Seine ou de l'Assistance publique.

Tout le personnel de surveillance est placé sous l'autorité du préfet, et soumis au contrôle de l'inspection générale des services administratifs du Ministère de l'Intérieur, qui les nomme, les déplace, les révoque.

Les fonctions des inspecteurs sont multiples : elles se réfèrent à l'organisation générale du service, et à son bon fonctionnement. C'est ainsi qu'ils sont chargés de la surveillance des registres d'inscription de tutelle relatifs au service des enfants assistés, de

la rédaction de comptes-rendus annuels, du contrôle de la comptabilité du service (Circul. minist. du 31 octobre 1861, *Bull. off. min. int.*, 1861, p. 347), de la centralisation, sous l'autorité du préfet, de tous les documents relatifs à la surveillance des enfants du premier âge (art. 16, décret du 27 février 1877, et circul. minist. du 20 mars 1877, *Bull. off. min. int.*, 1877, p. 140). En outre, ils veillent, avec les médecins, au recrutement des nourrices, proposent l'admission aux secours temporaires (1), recherchent le domicile de secours des enfants, et provoquent, le cas échéant, leur rapatriement; ils représentent l'assistance publique pour tout ce qui concerne l'exécution de la loi du 24 juillet 1889 sur les enfants moralement abandonnés. A cette tâche déjà si lourde s'ajoute encore, dans nombre de départements, la direction du service de l'assistance médicale gratuite (Loi du 13 juillet 1893), et, dans quelques-uns, la surveillance des hôpitaux et des asiles d'aliénés.

Ces attributions, pour absorbantes qu'elles soient, sont néanmoins d'ordre secondaire. La partie la plus importante est constituée, en effet, par des tournées, destinées à constater la façon dont les nourriciers s'acquittent de leurs obligations, et à opérer, s'il y a lieu, le retrait et le déplacement des pupilles; des actes de violences et de brutalité sont en effet parfois commis sur ces derniers; c'est précisément pour éviter de tels abus que des visites inopinées sont faites par les inspecteurs, qui s'en-

(1) Le nombre des enfants secourus était, en 1897, de 44.164.

quièrent personnellement, auprès de personnes dignes de foi, du point de savoir comment les patrons, d'une part, les nourrices et les mères secourues, de l'autre, remplissent leurs devoirs. Des rapports spéciaux sont soumis par eux au préfet, à la suite de chacune de leurs tournées; de plus, un rapport d'ensemble est présenté chaque année, en juillet, au conseil général. Ce rapport, qui embrasse l'ensemble du service pendant les douze derniers mois écoulés, est transmis ensuite au ministère de l'Intérieur, avec les observations auxquelles il a donné lieu dans le sein de cette assemblée. Il est divisé en deux parties : l'une, spéciale aux enfants mineurs de douze ans, mentionne les états de mouvement et de dépenses déterminés conformément à la circulaire ministérielle du 7 août 1855, et comparés à ceux de l'année précédente, les causes probables de l'accroissement ou de la diminution de la mortalité, le nombre des expositions sur la voie publique, celui des accusations d'avortements ou d'infanticides, commis intentionnellement ou par imprudence; — la seconde, spéciale aux assistés de douze à vingt ans, énonce le nombre respectif des enfants conservés dans les établissements charitables, ou placés en qualité de domestiques et d'apprentis chez des cultivateurs ou artisans; de ceux qui, par suite d'inconduite, ont été ramenés à l'hospice, envoyés dans des établissements spéciaux ou condamnés judiciairement; elle indique en outre les stipulations générales des contrats de travail ou d'apprentissage, la moyenne des salaires et des économies placées à la caisse d'épargne, enfin le nombre

des élèves ayant pris part au tirage, et la proportion dans laquelle, relativement aux autres appelés, ils ont été reconnus aptes ou impropres au service militaire (1). Ce rapport renferme également les modifications jugées utiles par l'inspecteur pour les besoins du service.

Les inspecteurs partagent aussi, nous l'avons vu, avec les commissions administratives, l'exercice de la tutelle; en fait, ce sont eux qui l'exercent exclusivement, et ils ne recourent à l'avis des commissions que dans les événements les plus graves de la vie civile de l'enfant; ils tiennent ce droit d'une simple circulaire de 1856, tandis que celui des commissions hospitalières est inscrit dans la loi de pluviôse an XIII; de là, quand ces dernières entendent l'exercer, un dualisme regrettable, auquel il est à souhaiter qu'un texte de loi vienne mettre rapidement fin.

On voit, par cette énumération, quelle est la grandeur, la délicatesse, l'importance des fonctions de l'inspecteur; son rôle consiste principalement, nous l'avons dit, à visiter sur place les pupilles, qu'il s'agisse d'enfants assistés proprement dits, ou des enfants âgés de moins de deux ans, dont la surveillance incombe à l'autorité publique, depuis la loi du 23 décembre 1874 (dite loi Roussel), et qui sont placés, moyennant salaire, en nourrice, en sevrage, en garde, hors du domicile de leurs parents. C'est là son obligation essentielle, sa véritable raison d'être. Malheureusement il ne peut

(1) V. Béquet, *op. citat.*, nos 333, 336.

l'accomplir intégralement : il est distrait de ses occupations habituelles par des travaux de correspondance, de tenue de livres, de comptabilité financière, en un mot d'écritures et de paperasseries auxquelles il devrait rester complètement étranger. Sans doute, une circulaire du 23 novembre 1885 (*Bull. off. min. int.*, 1885, p. 292) décide bien que les fonctionnaires de l'inspection des enfants assistés ou du premier âge ne doivent pas être chargés des travaux de correspondance et de comptabilité, lesquels incombent aux bureaux de préfecture; en fait, une bonne partie de ces occupations leur incombe: c'est d'autant plus regrettable que leur nombre est déjà fort restreint : ils ne sont qu'un par département; suffisant à l'origine, ce nombre ne l'est plus aujourd'hui, depuis que la loi Roussel les charge de la protection des enfants du premier âge, et surtout depuis que la loi de 1889 (1) leur a donné la tutelle des moralement abandonnés. Aussi une circulaire du 16 août 1889, *Revue des Établiss. de bienf.*, 1889 p. 276) a-t-elle engagé les conseils généraux à leur adjoindre, au moyen de commis d'inspection, des collaborateurs, pour alléger leurs occupations sédentaires. Cette circulaire n'est pas appliquée partout; il est d'autant plus difficile de comprendre cette abstention que c'est l'État, tenu des frais d'inspection (art. 6. de la loi du 5 mai 1869), qui semble appelé à supporter seul ces frais nouveaux. Par contre, cette

(1) Le nombre des enfants sur lesquels les inspecteurs ont, en exécution de la loi de 1889, la tutelle, était, en 1897, de 17.699.

adjonction d'employés est prévue par l'art. 33 du projet de 1892, comme unique moyen de donner à la fonction la plus importante des inspecteurs l'utilité pratique et les développements qu'elle comporte ; encore conviendrait-il, toutefois, de ne pas confiner dans la besogne purement administrative les commis d'inspection, et de les faire coopérer, sous la direction de leur chef hiérarchique, à la surveillance des pupilles.

SECTION II

Leurs auxiliaires.

Quel que soit le zèle des inspecteurs, il est clair que s'ils étaient seuls pour exercer la surveillance dont ils sont chargés, ils n'y pourraient suffire. Outre qu'ils sont, comme nous venons de le voir, très absorbés par leur travail de bureau (comptabilité, statistiques, correspondance, etc.) il leur est à peu près matériellement impossible de visiter *tous les enfants* aussi souvent qu'ils le voudraient ; ceux-ci sont, en effet, à l'heure actuelle, près de 130.000, disséminés sur tout le territoire français ; sans doute, ils se trouvent souvent groupés en assez grand nombre dans une même commune ; mais souvent aussi ils sont disséminés au nombre de un ou deux par commune (une inspectrice générale, visitant un département

en 1891, y a constaté la présence de 73 enfants dans 73 communes ; v. rapport XI, t. I^{er}, p. 137).

Il faut donc, de toute nécessité, que ces fonctionnaires soient secondés ; par qui ? par des concours officiels, par des aides de bonne volonté, par des autorités départementales, par des pouvoirs locaux, dits *comités de patronage*.

§ I^{er}. — *Comités de patronage*.

C'est dans la circulaire du 1^{er} avril 1861 que nous trouvons le principe de cette institution ; cette circulaire montrait l'utilité qu'il y aurait à créer, dans les centres de placement, des comités chargés de surveiller les pupilles de l'assistance, et de renseigner le préfet sur leur situation ; puis d'autres instructions, des 2 novembre 1862 et 3 août 1869 en ont fixé la composition. Ces comités comprennent : le maire, le curé, l'instituteur, l'institutrice, et deux mères de famille.

Leur but est avant tout de suppléer en partie à la tâche des inspecteurs ; ils sont chargés, comme eux, de surveiller les enfants, de les visiter fréquemment, de s'assurer que patrons et nourriciers observent fidèlement les contrats par eux souscrits ; ils doivent enfin donner aux uns et aux autres des encouragements, des conseils, des avertissements, et porter à la connaissance du préfet, des commissions hospitalières, ou de l'inspecteur, selon les cas, tout ce qui importe au bien-être des pupilles. C'est principalement au moment de la mise en apprentissage que l'action des comités s'exerce utilement ; « le

subside départemental cessant alors, les patrons n'ont plus le même intérêt à bien soigner leurs élèves, et il peut arriver qu'ils exigent de ces derniers un travail excessif, ou que, négligé dans son éducation professionnelle, laissé sans direction morale, l'enfant perde à l'atelier ses plus précieuses garanties d'avenir. Tenus en éveil par la sollicitude constante du visiteur, le maître et l'apprenti se montreront empressés de satisfaire à leurs devoirs respectifs » (Circul. minist. *Bull. off. min. int.*, 1862, p. 469).

Ces comités, constitués par arrêtés préfectoraux, se composent de trois, cinq ou sept membres au plus. Dans les communes ayant une nombreuse population, le préfet peut en établir plusieurs, suivant des circonscriptions déterminées ; le nombre de leurs séances est, en général, limité à quatre par an ; mais rien ne s'oppose à ce que, sur la convocation d'office du maire-président, ou sur la demande écrite et motivée d'un de ses membres, des réunions extraordinaires aient lieu. Le président a la signature, réunit les rapports, et adresse tous les trois mois, à l'inspecteur départemental, sous le couvert du préfet, un bulletin de renseignements concernant chaque patronné.

Il ne semble pas néanmoins que, malgré les services qu'elles sont appelées à rendre, ces commissions aient donné, à l'expérience, tous les résultats qu'on était en droit d'en attendre ; elles ont même à peu près cessé de fonctionner dans la plupart des départements (1). Elles ont d'ailleurs donné lieu à des

(1) En effet, en 1894, le Conseil général de l'Allier émettait un vœu

appréciations tout à fait divergentes : tandis que M. de Gérando en faisait très grand cas en 1839 (*De la bienfaisance publique*, t. II, p. 128) M. Monod, au contraire (Rapport de 1899, p. 121 et s.), ne manque pas de rappeler l'échec relatif du système dans le passé, et critique assez vivement cette surveillance officieuse, juxtaposée à l'inspection officielle, empiétant sur elle, tentant de se substituer à elle, de nature à jeter dans le service des germes de confusion et de division sans aucun profit pour l'enfant, qui serait, en définitive, la victime de toutes ces discordes. Pour lui, une semblable surveillance peut être bonne dans son principe ; mais il ne faut la confier qu'à des personnes d'une extrême prudence, et faire en sorte que les pouvoirs de leurs membres soient très exactement délimités.

Quoi qu'il en soit, l'absence d'un comité dans une commune n'empêche nullement certains auxiliaires de prêter individuellement à l'administration le bienveillant appui de leur précieux concours ; ils sont assez nombreux, et méritent que nous envisagions le rôle de chacun d'eux.

favorable à la réorganisation de ces commissions et à la modification de leur composition ; aux membres qui en faisaient partie, il désirait qu'on ajoutât : deux personnes nommées par le Conseil municipal, le juge de paix dans les chefs-lieux de canton, les conseillers généraux et d'arrondissement comme membres de droit des Comités de toutes les communes du canton. — Le 29 décembre de la même année, le Conseil général de la Seine décida de faire revivre ces Comités, et d'en organiser deux : l'un dans une agence du centre, l'autre dans une agence du nord. Les directeurs de ces agences avaient reçu mission de provoquer et de recueillir les adhésions des personnes honorables sur le dévouement desquelles il était possible de compter ; le succès fut tel que la mesure, dès 1895, se généralisa dans toutes les agences.

§ II. — *Maires.*

Le plus important est le Maire. C'est pour lui un devoir, une obligation légale de seconder l'inspecteur dans la surveillance des enfants placés dans sa commune. Cette obligation est inscrite dans les loi et décret des 28 juin 1793, et 30 ventôse an V ; les circulaires des 18 juillet et 8 février 1823 ont précisé ses attributions. Celles-ci sont multiples : il doit demander à visiter chaque nouveau pupille ; il délivre les certificats de vie nécessaires au paiement des pensions, et, s'il remplit cette fonction avec conscience, il ne les signera jamais sans que l'enfant lui ait été présenté ; c'est donc pour ce magistrat une occasion, au moins trimestrielle, de voir les pupilles. Il doit veiller aussi à ce que ces derniers suivent régulièrement les classes enfantines s'il en existe dans la commune, et, de six à treize ans, les écoles primaires, conformément à la loi du 28 mars 1882 ; à ce qu'ils ne quittent pas la commune sans l'autorisation de l'Administration, et, s'il n'a pu empêcher leur départ, à mentionner au registre qui leur est spécialement affecté tous les renseignements qu'il s'est procurés sur leur nouvelle résidence ; — à ce que les décès d'enfants d'hospices soient déclarés immédiatement, à ce qu'ils soient inhumés décemment ; il doit alors transmettre à l'Administration une copie de l'acte mortuaire, et mentionner le décès, s'il y a lieu, sur le livret de la nourrice. En cas de mort des

mères, nourriciers et patrons, il informe sur-le-champ le Préfet, et prend d'urgence les mesures que réclame l'intérêt des enfants (1). Mais son rôle consiste surtout à éclairer l'inspecteur sur la valeur morale et sociale des personnes qui sollicitent la garde d'un enfant, et à lui signaler le danger que le placement une fois effectué peut présenter pour l'enfant, à raison des mauvais traitements, de l'indifférence, ou des abus dont il peut être l'objet (2).

(1) Béquet, *op. cit.*, p. 295-296.

(2) C'est là, disons-nous, son attribution principale; malheureusement, le maire ne peut la remplir librement : magistrat élu, il dépend de ses électeurs; aussi est-il contraint de fermer les yeux sur bien des vilenies; bien mieux, il est, hélas! trop peu rare de voir des maires recommander aux inspecteurs, dans un intérêt électoral, comme nourriciers, des gens qui n'ont pas les qualités requises, voire même dont les antécédents judiciaires leur sont connus. Leur donne-t-on des certificats d'hygiène ou de moralité à signer, des pièces à légaliser? Ils délivrent, signent et légalisent tout cela, soit parce qu'ils n'ont pas le courage de refuser, soit parce qu'ils redoutent la vengeance de ceux qui s'adressent à eux, soit enfin et surtout pour ménager leur popularité. Il en est qui, apprenant quelque fait blâmable, mettant en péril la santé ou la moralité du pupille, se taisent : ils tremblent devant l'électeur!

Il en est d'ailleurs souvent de même pour l'inspecteur; résiste-t-il à un placement qui lui est recommandé? Veut-il poursuivre les excès commis sur un pupille, proposer la révocation d'un médecin peu scrupuleux qui réclame indûment le prix de visites qu'il n'a pas faites? Vite, on fait agir un conseiller général, un député influent, et le malheureux fonctionnaire qui n'est pas toujours un héros, à qui, comme le dit très bien M. Monod, il est permis de ne pas avoir la palme du martyre, placé entre son devoir et sa situation, opte pour cette dernière; qui souffre, en fin de compte, de tout cela? Les pupilles! Tristes conséquences de nos mœurs politiques actuelles!

V. sur tous ces faits : rapports XLVII, t. II, p. 55; LII, p. 82; LXXX, t. II, p. 297; LXXXII, t. II, p. 313, etc.

§ III. — *Instituteurs, Secrétaires de mairie
et Curés des paroisses.*

Il est essentiel que l'inspecteur s'assure aussi le concours du secrétaire de la mairie : celui-ci est tout près de la nourrice et du gardien ; il connaît le fort et le faible de chaque habitant ; s'il veut, il peut rendre aux pupilles des services quotidiens ; l'inspecteur ne doit donc négliger aucun effort pour intéresser le secrétaire de la mairie aux enfants assistés, surtout dans les communes rurales éloignées du chef-lieu.

Le concours des prêtres n'est pas non plus l'un des moindres ; si certains d'entre eux témoignent aux enfants une hostilité injustifiée, et leur reprochent sans ménagement leur tare originelle, d'autres au contraire s'associent sans réserve à l'œuvre bienfaisante de l'inspection ; c'est bien souvent par eux, par leurs lettres confidentielles, que les inspecteurs connaissent des faits que les maires, moins indépendants, ne peuvent pas, au moins ouvertement, dévoiler (1).

Le rôle des instituteurs est ici des plus salutaires ; « ils témoignent en général, dit un inspecteur, une affectueuse sympathie aux enfants assistés ; ils les entourent de soins intelligents et dévoués, et se préoccupent même de la manière dont ils sont traités dans leurs placements ; ils s'intéressent encore

(1) V. rapport IX, t. I, p. 117

à eux quand ils ne peuvent plus fréquenter l'école ». L'instituteur devient donc, dès que le pupille va à l'école, un auxiliaire des plus précieux pour le service ; il le voit chaque jour, constate la tenue dans laquelle il se présente ; s'il est propre, si son panier est garni de provisions suffisantes, il peut affirmer à l'inspecteur que l'enfant est bien traité à la maison ; il exerce sur l'enfant une influence personnelle, redresse ou fortifie l'éducation familiale, surveille son assiduité, sa fréquentation scolaire ; il signale même à l'administration les placements à faire, et jamais ceux qui ont été opérés sur son conseil n'ont donné lieu à la moindre critique. Ce fonctionnaire s'acquitte de sa mission charitable avec un zèle et un dévouement admirables (1).

§ IV. — *Magistrature.*

La magistrature est appelée, elle aussi, à fournir aux services d'inspection un sérieux appui, tantôt par la vigilance et la vigueur qu'elle doit apporter dans la répression des abus commis contre les pupilles, par son empressement à accueillir les plaintes qui lui sont adressées par les inspecteurs (2), tantôt au contraire par la prudence que les Parquets doivent montrer dans l'instruction d'affaires d'un

(1) v. rapport XXXVI, t. 1, p. 367 ; XXIV, t. I, p. 241 ; LXVIII, p. 194.

(2) V. au sujet de condamnations prononcées pour mauvais traitements envers les pupilles, rapports XX, t. I, p. 218 ; XXV, t. I, 362 ; LVII, t. II, p. 111 ; LIX, t. II, p. 124.

ordre particulièrement grave et délicat, et dont les poursuites et le dénouement en justice seraient plutôt de nature à rejaillir sur les enfants qui en sont victimes que sur les auteurs mêmes.

C'est surtout depuis la loi de 1889 que le rôle de la magistrature en cette matière est mis en relief : à la suite des constatations faites par les inspecteurs, les Préfets signalent aux Parquets des abus de la puissance paternelle ; ces communications reçoivent d'habitude la suite qu'elles comportent ; en outre, en dehors de toute intervention administrative, le ministère public doit veiller à prendre *sponte suâ* l'initiative d'actions en déchéance, et les tribunaux doivent faire droit à ces demandes (1).

Les tribunaux doivent aussi se prêter, — quelque contraires et quelque inflexibles qu'aient été autrefois la tradition juridique et les règles posées par la jurisprudence, — à la facilité que le titre II de la loi de 1889 donne actuellement au père de famille de consentir, avec leur concours, au dessaisissement de leurs droits ; de même, une étroite collaboration doit, en présence du nombre considérable des délinquants mineurs (2), s'établir entre eux et ces sociétés charitables, telle que celle du *Comité de défense des enfants traduits en justice*, dont le programme, si noble et si humain, dépasse de beaucoup les

(1) Au 14 mai 1898, l'effectif des enfants assistés comprenait 9.720 pupilles dont les parents étaient déchus de la puissance paternelle (titre I^{er}, loi de 1889).

(2) Les dernières statistiques criminelles révèlent un chiffre de plus de 40.000 mineurs, délinquants et criminels, dont 7.813 de moins de seize ans et 32,849 de seize à vingt ans !

limites de son titre, mais a principalement pour but d'assurer le sauvetage moral des enfants poursuivis, par tous les moyens, sous toutes ses formes (1).

Il leur faut enfin appliquer sans réserve la loi du 19 avril 1898, prolongement indispensable de la loi de 1889, et supérieur à elle, puisqu'elle permet d'éviter l'envoi en correction des délinquants mineurs de seize ans, de les faire recueillir par la charité privée ou l'assistance publique, de leur épargner ainsi dans le présent des contacts dangereux, dans l'avenir la tare d'un antécédent judiciaire, et, s'il s'agit des parents, la flétrissure de la déchéance.

§ V. — *Médecins.*

Les médecins-inspecteurs rendent à l'administration de signalés services, non pas seulement au seul point de vue professionnel, mais encore à raison des renseignements variés que leurs visites périodiques les mettent à même de recueillir; ils informent l'inspection des conditions hygiéniques des habitations où le pupille malade séjourne, sur la

(1) Grâce à l'action de cette société, le nombre des arrestations d'enfants a largement diminué, au moins dans la Seine, et ce, grâce à la pratique préconisée et adoptée de n'arrêter que les enfants réellement délinquants et susceptibles d'être traduits en justice : de 722 en 1887, leur nombre est tombé à 405 en 1896; les courtes peines qui, en 1887 étaient de 217, en 1888 de 193, en 1889 de 133, ont suivi une progression décroissante pour tomber, en 1896, à 30 seulement. Enfin, les condamnations à l'amende et à l'emprisonnement, qui étaient de 243 en 1887, de 154 en 1888, tombèrent à 37 en 1896 (rapport de M. Albanel, juge d'instruction au tribunal de la Seine).

façon dont il est nourri et couché, sur le genre de vie de ses gardiens ; par la même occasion, ils peuvent s'informer de la situation dans laquelle se trouvent les autres enfants placés dans la même commune.

§ VI. — *Les bureaux de préfecture.*

La collaboration des bureaux à l'œuvre de l'inspection, quelque étrangère qu'elle puisse paraître de prime abord, est au contraire d'une importance capitale. C'est qu'en effet la gestion administrative est exercée tantôt et exclusivement par les bureaux, tantôt par les bureaux et l'inspecteur concurremment, tantôt par l'inspecteur seul. Dans le premier cas, le moins bon, la complication d'écritures est extrême, bien faite pour entraver et retarder la marche du service : c'est un échange constant de notes, lettres, réponses, rappels, rédactions, copies, etc., entre le chef de division chargé de la comptabilité et l'inspecteur. Passe encore si les relations qui existent entre ces deux fonctionnaires sont bonnes, ou seulement suffisantes : des communications verbales sont échangées, qui permettent, en somme, de prévenir, d'étudier en commun et de surmonter les difficultés qui peuvent se présenter ; mais que dire s'il y a entre eux un antagonisme marqué ? C'est alors une lutte incessante, sourde, tenace, dont les pupilles paient seuls les frais, et dans laquelle le chef de division, qui a la confiance du Préfet, l'aborde à tout instant et lui soumet, sans

contradicteur, ses conclusions et observations, a toujours le dernier mot : d'où retards sans nombre dans le fonctionnement du service. Mais, même dans le cas, infiniment préférable à tous points de vue, où l'inspecteur est seul chargé de la gestion administrative, il doit compter avec les bureaux chargés de la comptabilité : n'a-t-il pas toujours besoin, en effet, de subsides pour les enfants secourus, pour les pupilles de l'assistance ? Et qui ne voit quels avantages immenses doivent résulter d'une collaboration amicale, quand le chef de division propose de réduire tels crédits pour les affecter aux améliorations, aux demandes d'augmentation démontrées nécessaires par l'inspecteur, quand tous deux en un mot plaident chaleureusement auprès du Préfet la cause de leurs protégés ?

§ VII. — *Les voisins.*

Une autre surveillance, non moins active, s'exerce aussi sur les enfants : ce sont les voisins qui s'en chargent. Certes, combien d'accusations mal fondées de leur part ! un enfant a-t-il l'air maladif ? c'est qu'on le laisse mourir de faim ! est-il mal vêtu ? on a donné ses vêtements à l'enfant du nourricier ! pleure-t-il ? c'est qu'il est battu ! la jalousie aidant, — et l'on sait combien elle est profonde au village, — les dénonciations pleuvent sur le bureau de l'inspecteur ; beaucoup sans doute sont de pures calomnies ; mais en revanche quelques-unes sont fondées, et ce n'est pas une des moindres compen-

sations de cette police qui, pour être libre et occulte, n'en produit pas moins d'heureux effets.

Les détails qui précèdent montrent que les enfants assistés ne sont pas complètement abandonnés; ils sont au contraire entourés des concours les plus nombreux et les plus éclairés, de la sollicitude la plus entière et la plus attentive, de l'appui le plus bienveillant; ne trouvent-ils pas, en effet, près de toutes ces personnes, le dévouement et l'intérêt que des êtres sans cœur leur ont impitoyablement refusés ? et si un destin défavorable devait, malgré toutes les précautions prises, les conduire chez des gardiens aux instincts brutaux, n'est-il pas évident que l'ensemble de tous ces contre-poids de la charité officielle ou officieuse est de nature à leur constituer les garanties les plus précieuses et les plus efficaces ?

QUATRIÈME PARTIE

CHAPITRE I^{er}

Mesures applicables à certaines catégories de pupilles

(pupilles difficiles, vicieux, infirmes et malades)

§ 1. *Pupilles difficiles et vicieux.*

Le placement dans les familles n'est pas toujours possible. Les pupilles recueillis par l'assistance ont en effet les origines les plus diverses ; beaucoup portent en eux des vices héréditaires, des habitudes mauvaises, un caractère rétif et indiscipliné ; sans doute, tous ne sont pas foncièrement pervers, et certains, si on les prend jeunes, peuvent être ramenés au bien, à condition que des mesures spéciales soient prises à leur égard : quelles seront ces mesures ?

L'administration a trois moyens à sa disposition ; elle peut : ou bien les ramener à l'hospice, ou bien les déférer aux tribunaux pour faire ordonner leur

envoi en correction, ou bien les placer dans des maisons d'observation ou de réforme : nous pensons que, de ces trois moyens, le dernier seul est préférable.

Et d'abord, en effet, le maintien à l'hospice ne se comprend ni pour les pupilles vicieux, ni pour les pupilles difficiles. Sans doute, il semble, *a priori*, que ce remède (qui constitue à l'heure actuelle la seule solution possible pour les insoumis) soit suffisant pour les pupilles simplement difficiles, doués d'instincts violents, coupables d'insubordination dans les familles où ils sont placés, mais dont le cœur n'est pas foncièrement vicié ; il semble qu'une discipline rigoureuse, un travail assidu dussent vaincre leur résistance, et briser les sentiments de révolte qui grondent en eux. L'arrêté du 30 ventôse an V qui, dans son art. 17, s'occupe de ces enfants, renferme d'excellentes dispositions ; il défend de les confondre avec d'autres pupilles, enjoint de les isoler dans des locaux particuliers, et permet à l'administration de prendre toutes mesures utiles pour arriver à les amender. Malheureusement ces prescriptions demeurent lettre morte : ces pupilles ne sont nullement, — sauf peut-être à Paris, — placés dans des quartiers spéciaux, précisément parce que la majorité des hospices dépositaires, même les mieux installés et les mieux tenus, ne se prêtent pas toujours à la séparation radicale des enfants difficiles et des autres : le personnel n'y est pas suffisamment nombreux, ou suffisamment rompu à la tâche délicate qui consiste à refaire toute une éducation ; d'autre part, les pouvoirs publics ne font pas toujours

le nécessaire pour les ramener au devoir : le travail n'y est pas organisé : le fût-il d'ailleurs, que les résultats obtenus n'en seraient probablement guère plus brillants, car la mesure indispensable pour obtenir le retour au bien de ces natures rebelles serait l'élaboration de règlements sévères les astreignant à l'obéissance et à la discipline : mais comment vaincre la résistance de ces caractères indomptés, paresseux ou indolents, lorsqu'ils se refusent catégoriquement (et le cas est fréquent) à travailler ? par l'envoi en correction ? mais l'insolence ou la paresse ne constituent pas, que nous sachions, un délit ! on ne pourra donc demander l'envoi en correction au tribunal correctionnel ; seul le président pourra l'ordonner, mais alors l'internement sera de courte durée (nous étudierons dans quelques instants l'inconvénient des courtes peines), partant peu susceptible d'effrayer ces jeunes indisciplinés.

Ainsi, le séjour à l'hospice n'est pas de nature à modifier sensiblement le tempérament des pupilles insoumis ; comment veut-on dès lors qu'il soit plus efficace à l'égard des enfants vicieux, profondément corrompus, qui ont le plus souvent perdu toute notion morale, parmi lesquels beaucoup ont sur la conscience, dès avant même leur entrée à l'hospice (cela se voit surtout depuis 1889 pour les moralement abandonnés), un certain nombre de méfaits ? Comment, si les pupilles difficiles, disons mieux, si les pupilles ordinaires sont exposés à un danger moral par suite d'un séjour prolongé à l'hospice, parce que le travail ne peut pas y être rationnellement organisé, comment *a fortiori* le péril ne s'aggra-

vera-t-il pas pour des pupilles qui ont besoin d'être amendés ? Que faire alors de ces derniers ? Il faudra recourir à l'envoi en correction, et l'on peut y arriver par deux voies différentes : ou bien en s'adressant au président du tribunal, ou bien en déférant l'enfant au tribunal correctionnel lui-même.

Il y a, en vérité, beaucoup à dire, sur le choix de ces deux moyens : emploie-t-on le premier, conformément aux art. 376 et 377 du code civil ? la détention ne pourra alors dépasser un ou six mois, selon que l'enfant a plus ou moins de seize ans. Or nous estimons que, dans les deux cas, une détention d'aussi courte durée est de nature à ne donner que des résultats éphémères. Pourquoi ? C'est que l'enfant qui ne doit rester qu'un ou deux mois dans la maison de correction passe en effet son temps à compter les heures et les jours qui le séparent de sa libération ; il s'abstient de toute révolte, et paraît docile, mais sa soumission n'est qu'apparente ; elle est faite de crainte et d'hypocrisie ; il attend avec impatience sa délivrance ; son rêve est d'aller retrouver ses compagnons de débauche, pour partager à nouveau avec eux leur vie d'oisiveté, et recommencer son existence vagabonde. De plus, nous critiquerons le projet de 1892 ; au chef où il décide que lorsque l'application de l'art. 468 du code civil a lieu *pour la seconde fois*, l'envoi en correction du mineur pourra être ordonné par le Président, pour une période maxima de six mois, laquelle pourra d'ailleurs être prolongée en vertu de décisions semestrielles prises par le même magistrat, et dans les mêmes formes, jusqu'à la majorité du pupille.

Pourquoi, d'abord, l'obligation de la récidive en la matière ? Ne serait-il pas de beaucoup préférable d'envoyer l'enfant, dès la première manifestation de ses instincts vicieux, en correction pour une longue durée ? Pourquoi, de même, ces renouvellements successifs de six mois en six mois ? n'ont-ils pas tous les caractères d'une pénalité, et une simple pénalité est-elle de nature à produire un amendement sérieux ? constitue-t-elle vraiment un procédé d'éducation ? n'y a-t-il pas autre chose à faire, et l'internement dans un établissement pénitentiaire spécial ne serait-t-il pas beaucoup plus efficace ?....

D'autre part, nombre d'esprits éclairés pensent que le régime des maisons de correction est démoralisateur (1), que « ces maisons sont des serres au moyen desquelles on arrive plus tôt au développement et à la maturation du vice » ; que, par suite, un internement prolongé aura pour effet d'en faire sortir l'enfant plus perverti encore qu'auparavant ; ils approuvent l'envoi en correction pour quelques mois seulement, parce qu'ils estiment qu'en de si petites périodes l'enfant n'aura pas le temps de se corrompre au contact de camarades plus dévergondés, et n'aura que celui d'apprécier la discipline sévère sous laquelle il s'expose à retomber s'il renouvelle ses exploits antérieurs.

C'est là un jugement que nous nous permettrons de ne pas partager : nous pensons au contraire que

(1) V. rapports VIII, t. I, p. 107 ; II, t. I, p. 24 ; LXXVI, t. II, p. 253.

le régime de ces établissements n'est pas aussi mauvais qu'on veut bien l'affirmer : des améliorations nombreuses ont été introduites dans les règlements qui les régissent et qui nous portent à comparer ces maisons, tant à raison de la discipline que du genre de vie qui y règnent, bien plutôt à des casernes qu'à des prisons proprement dites. Nous pensons que l'envoi en correction, s'il n'offre pas tous les avantages d'une école de réforme, en offre néanmoins de sérieux, mais à une condition : c'est que le temps ne fasse pas défaut à l'œuvre de redressement moral, c'est que l'internement soit suffisamment prolongé : à cette condition seule il produira des effets durables. Ce n'est pas en effet en quelques jours seulement que l'enfant peut s'amender : il faut une éducation prolongée, une discipline de fer qui, par sa continuité, exerce sur son âme déformée une action salubre ; de la sorte, les pupilles indisciplinés sont progressivement préparés à la vie militaire, dans laquelle ils entreront dès leur libération, si l'on a pris soin (ceci est important) de *fixer la durée de l'internement jusqu'à l'âge de leur engagement*. La caserne sera pour eux une heureuse transition entre le *modus vivendi* des maisons de correction, et le recouvrement de la pleine liberté ; s'ils s'y conduisent bien, ils pourront, à leur retour dans la vie civile, produire un certificat de bonne conduite, voir même se prévaloir d'un grade ; ils pourront exciper de ces titres pour s'attirer la confiance de leurs futurs patrons, pour se procurer du travail, qu'ils n'auraient pu trouver auparavant, à raison du préjugé,

le plus souvent fondé, qui existe contre les pupilles sortis des maisons de correction.

L'internement prolongé trouve d'ailleurs un heureux tempérament dans l'art. 9 de la loi du 5 août 1850, sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus. Cet art. 9 permet en effet d'obtenir d'excellents résultats : si l'enfant se conduit bien, on pourra le placer chez des particuliers, et l'éducation commencée dans l'établissement s'achèvera dans la liberté ; l'administration se trouvera ainsi armée contre un retour au mal par le droit qu'elle a de réintégrer l'enfant dans la famille dont il s'est fait chasser, et ce, pendant tout le temps fixé par le jugement qui a ordonné la mise en correction ; de telle sorte que la menace d'une nouvelle incarcération à la moindre incartade pourrait bien être pour lui le commencement de la sagesse.

Ainsi l'éducation des maisons de correction vaut donc beaucoup mieux, croyons-nous, que sa réputation, tant à cause des règlements qu'on y impose que de l'application possible et heureuse de la libération conditionnelle. Malheureusement, pour obtenir un internement prolongé, il faut, de toute nécessité, déférer l'enfant aux tribunaux correctionnels et beaucoup d'inspecteurs répugnent à cette idée : nous estimons qu'ils n'ont pas tort. Il arrive bien souvent en effet que, dans ce cas, les magistrats n'osent appliquer qu'une peine de courte durée, partant, nous l'avons vu, inefficace et inutile ; de plus, l'on dote ainsi l'enfant d'un casier, et, ce qui n'est pas moins grave, on lui donne l'occasion de prendre contact avec l'appareil judiciaire, on

l'accoutume à lui; or il n'y a, dit-on, que le premier pas qui coûte....., et nous pensons que, tant que l'enfant n'a pas fait connaissance avec la justice, tant qu'il donne l'espoir d'un retour possible au bien, mieux vaut lui éviter les conséquences d'une mesure qui revêt bien souvent, à ses yeux, la honte et la gravité d'une véritable condamnation.

Ce que nous avons dit des maisons de correction proprement dites s'applique de même aux établissements pénitentiaires ou colonies correctionnelles qui ont été créés en vertu de la loi de 1850. Ces établissements, qu'il s'agisse des maisons du Bon-Pasteur, réservées aux filles, ou de ceux destinés aux garçons, ne méritent pas toujours les reproches violents que le public ou la presse ont pu leur adresser : si des abus accidentels ont pu s'y commettre (1), du moins des progrès sérieux y ont été réalisés : des mesures de sélection, opérées avec persévérance, ont permis de débarrasser ces établissements des éléments mauvais qui entravent l'amendement des autres ; quelques-uns même sont organisés de manière à assurer aux pupilles, suivant leur origine, urbaine, rurale ou maritime, les moyens de gagner honorablement leur vie lors

(1) Des procès retentissants dirigés en ces derniers temps contre les établissements de Porquerolles, du Bon-Pasteur de Nancy, et à l'heure actuelle contre le Refuge de Tours, prouvent qu'effectivement des abus parfois révoltants y ont été commis ; il serait à coup sûr désirable, pour éviter leur renouvellement, d'organiser une surveillance plus efficace, et d'instituer, en faveur des enfants placés dans ces établissements, une protection, une tutelle analogues à celles dont bénéficient les personnes placées dans des asiles d'aliénés (V. à ce sujet l'opinion de M. Félix Roussel, conseiller municipal de Paris, dans le journal *Le Matin*, n° du 27 juin 1903).

de leur libération définitive. Les colonies de Mettray, de Sainte-Foy, méritent la réputation excellente qu'elles ont acquise; pour les filles, les maisons de l'Atelier-Refuge, à Rouen; de Bavilliers, près Bel-fort; de Sainte-Anne d'Auvray, obtiennent des résultats très satisfaisants (1). Malheureusement l'internement dans ces maisons n'est possible que que lorsqu'il a été ordonné par les *tribunaux correctionnels* et nous venons de voir tous les inconvénients qu'il peut y avoir à faire comparaître l'enfant devant eux.

Il y a donc des réformes à faire : lesquelles ? Nous poserons à cet égard un principe : c'est qu'il faut soigneusement distinguer, comme l'a fait le projet de 1892, art. 26 et 27, le pupille *vicieux* « qui, par des actes d'improbité ou de cruauté, donne des sujets de mécontentement grave », du pupille *difficile*, lequel, « à raison de ses défauts de caractère, ne peut être confié à une famille ». Le premier sera envoyé en correction, mais on n'obtiendra de résultats sérieux qu'à la condition que l'internement soit prolongé jusqu'à la majorité ou tout au moins l'engagement militaire : toutes les fois que l'administration devra se résoudre à déférer le pupille à la justice répressive, son devoir sera d'attirer l'attention du Parquet et des magistrats sur la nécessité de prononcer jusqu'à cet âge l'envoi en correction ; agir autrement, c'est réduire à néant les efforts combinés des directeurs d'établissements pénitentiaires

(1) V. la lettre adressée le 25 janvier 1898 par le Directeur de l'administration pénitentiaire à M. Monod.

et des sociétés de patronage, c'est créer à l'administration des ennuis sans nombre, et l'exposer aux plus grandes difficultés pour replacer les pupilles à leur sortie des maisons de correction ; au contraire, avec l'internement jusqu'à l'âge de 19 ans, le patronage qui entoure les mineurs détenus peut s'exercer sur eux de façon efficace au moment où ils atteignent cet âge, et l'engagement dans l'armée, considéré à juste titre comme le couronnement salutaire de l'éducation correctionnelle, peut être réalisé au grand profit de ces derniers (Circul. minist. du 20 janvier 1890). Peut-être même serait-il préférable, comme le propose la commission sénatoriale, de les envoyer dans un quartier spécial de maisons d'observation (dont nous allons parler) avec l'autorisation du président du tribunal ; de leur attitude bonne ou mauvaise dépendrait alors soit leur réintégration dans les familles où ils étaient placés, soit leur envoi dans les établissements pénitentiaires ou correctionnels qui existent déjà.

Quant aux pupilles simplement *difficiles*, des réformes plus urgentes encore s'imposent : moins gangrenés que les autres, ils sont plus faciles à sauver, et tout devra être tenté pour y arriver. Actuellement, nous l'avons dit, la seule ressource que l'administration possède à leur égard est le retour à l'hospice ; or c'est là, nous l'avons montré, un moyen notablement insuffisant : il y a mieux à faire que d'organiser dans ces hospices le travail obligatoire, et que la menace de l'envoi des pupilles en correction jusqu'à leur majorité : il faut instituer pour eux des écoles d'*observation et de préservation*.

Si après un stage dans ces écoles, on constatait une amélioration notable dans le caractère de l'enfant, on pourrait alors essayer en sa faveur du système du placement en famille, pour le récompenser de sa bonne conduite ; dans le cas contraire, on l'enverrait dans une maison de correction jusqu'à sa majorité ; ces écoles pourraient également recevoir les pupilles les moins vicieux, ainsi que les enfants dont les parents sollicitent, à raison de leur inconduite ou de leurs défauts, l'incarcération pendant six mois.

L'absence de ces écoles a pour résultat d'empêcher les associations de bienfaisance tout aussi bien que l'administration, de faire preuve d'initiative dans la protection des enfants de caractère difficile et indiscipliné : elles hésitent à les placer dans les familles, à raison des ennuis sans nombre que les pupilles occasionneraient à leurs gardiens : l'expérience a prouvé, en effet, que ceux-ci manquent de l'autorité nécessaire pour réfréner leurs instincts rebelles à toute discipline familiale ; ces enfants persistent dans leurs habitudes antérieures, et contaminent, par l'exemple, leurs camarades ; bien plus ! il arrive même qu'ils s'évadent ! Aussi, pour éviter tous ces inconvénients, les associations charitables hésitent-elles à se charger de tels enfants, et à seconder l'œuvre entreprise pour le relèvement de cette catégorie de pupilles. D'autre part, les envoyer directement dans des maisons pénitentiaires, c'est les mettre en contact avec de plus vicieux, et les exposer, par suite, à se corrompre davantage.

Pour toutes ces raisons, la création d'écoles d'ob-

servation s'impose ; il n'existe actuellement en effet que des maisons pénitenciaires ou de correction, dont les principales sont :

A. — **Écoles de correction.**

Établissement d'Eysses (Normandie)	}	Écoles de l'État.
— d'Aniane (Hérault)		
— de Fresne-le-Château		

B. — **Colonies pénitenciaires.**

- Colonie de Mettray (Indre-et-Loire), 52 pupilles en 1898.
- Sainte-Foy (Dordogne), 4 pupilles en 1898.
 - Citeaux.
 - La Loze (Cher).
 - Luc (Gard).
 - Couronne (Charente).
 - Saint-Ylan (Côtes-du-Nord).
 - Sainte-Anne-d'Auray.
 - Darnetal, à Rouen.
 - Brignais-Sacuny (cet établissement appartient à la Société Lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance ; 92 pupilles en 1898).

Établissements du Bon-Pasteur.

C. — **Écoles de réforme départementales.**

- École maritime de Port-Hallan, à Belle-Isle-en-Mer (Morbihan) ; école de garçons, 23 pupilles en 1897.
- de la Salpêtrière, à Paris ; école de filles, 46 pupilles en 1896.
 - d'Yzeure (Allier) ; école de réforme jusqu'en 1892 ; elle est depuis devenue une école professionnelle.
 - de Montesson (enfants acquittés en vertu de l'art. 66 du Code pénal).
 - de l'Épine (Marne) ; 38 pupilles en 1898.
 - d'Aumale (Seine-Inférieure) ; 170 pupilles en 1898.
 - de Melleville (Seine-Inférieure) ; 31 pupilles en 1898.
- Colonie de Saint-Louis (Gironde) ; 30 pupilles en 1897.

Il n'existe, comme on le voit, que quelques écoles de réforme, et ce pour une population totale de 24,000 pupilles au-dessus de 13 ans ! C'est vraiment bien peu ! C'est mieux encore pourtant que pour les écoles d'observation ou de préservation, qui, elles, n'existent pas du tout ! Aussi le projet de loi de 1892 s'occupe-t-il, dans son art. 27, de la création d'une école par département, et ce dans le délai de dix ans à partir de la promulgation de la loi, école dont les règlements seraient approuvés par le Ministre de l'Intérieur, après avis du conseil supérieur de l'assistance publique, et sur laquelle seraient dirigés les pupilles difficiles, par les soins du tuteur, après avis conforme du conseil de famille.

Objectera-t-on la question financière ? Mais les départements auront la possibilité de s'associer, conformément aux art. 89 et 90 de la loi du 10 août 1871, pour créer, à frais communs, des établissements régionaux ! L'État pourrait d'ailleurs intervenir et leur assurer de larges subventions ! Ce qui est certain, c'est que, départementaux ou régionaux, leur création s'impose : en se désintéressant ainsi de ces catégories d'enfants, l'État et les départements ne font qu'une économie apparente et mal comprise, car le défaut de surveillance à l'égard de ces pupilles entraîne cette conséquence fatale que bien souvent ces indisciplinés se transforment en délinquants, voire même en criminels : de telle sorte qu'au lieu de payer, pendant quelques mois, les frais d'une éducation réparatrice et spéciale, ils les voient retomber ainsi plus tard à leur charge,

et parfois bien lourdement, pour de longues années (1).

§ II. — *Observations relatives aux moralement abandonnés.*

En principe, les moralement abandonnés qui ont été confiés à l'assistance publique ont exactement la même situation que les assistés. Il est cependant des règles et des principes qui, appliqués aux seconds, se conçoivent moins bien pour les premiers. C'est ainsi que l'observation du secret du lieu de placement, indispensable à l'égard des pupilles en général et de ceux issus de parents frappés de déchéance, l'est beaucoup moins lorsqu'il s'agit d'enfants sur lesquels l'assistance exerce, au nom et du consentement même de leurs auteurs, la puissance paternelle; en quoi en effet les visites de ceux-ci, ou leur correspondance,

(1) V. au sujet de la création d'écoles de préservation : d'Haussonville: *Le vagabondage des enfants et les écoles industrielles*; Drücker: *La protection des enfants*.

Nous signalerons deux mesures récentes qui se rattachent à l'institution d'écoles de ce genre. La première est un ordre du jour, voté par le Conseil général de la Seine, dans sa séance du 27 novembre 1901, et qui invite le Directeur de l'assistance publique: 1° à poursuivre la création d'une école d'observation où seraient recueillis, avant leur envoi dans les asiles de province, les enfants difficiles ou vicieux; 2° à procéder à la sélection absolue des assistés et moralement abandonnés, et à ouvrir dans ce but, dans le plus bref délai possible, l'annexe de l'agence de Troyes, à Chatillon-sur-Seine. — La seconde consiste dans un projet de loi, soumis au Conseil des Ministres par le président du Conseil le 6 mars 1903, et qui a pour objet la création d'écoles professionnelles, industrielles, où les départements pourraient envoyer les pupilles à caractère indiscipliné et rebelle.

pourraient-elles nuire à ces pupilles ? ne leur seraient-elles pas au contraire tout à fait salutaires, et l'application, sans distinctions, des règlements, telle qu'elle est actuellement pratiquée, n'est-elle pas de nature à entraver les résultats que le législateur attend du dessaisissement volontaire ?

De même, le placement rural qui, pour les assistés, est et doit demeurer la règle, nous apparaît au contraire comme ne devoir être que l'exception pour les moralement abandonnés. Ceux-ci, en effet, ont déjà un certain âge au moment où ils sont recueillis ; ils sont accoutumés à l'existence des villes et ne pourraient que difficilement s'habituer à celle des campagnes ; il est donc préférable de leur faire apprendre un métier industriel. L'administration aura alors à choisir entre deux systèmes qui ont tous deux leurs avantages : le placement isolé chez un petit patron et le placement par groupes : le premier procure à l'enfant une affection de famille ; le second lui assure un apprentissage plus scientifique et une surveillance plus effective. Ce second mode de placement est surtout usité dans le département de la Seine qui passe des traités avec de grands établissements industriels : ces établissements reçoivent les enfants, les logent, les nourrissent, les vêtissent, leur assurent même l'instruction primaire par les soins d'un instituteur spécial et en forment des apprentis ; ces apprentis (auxquels la loi du 2 novembre 1892 est applicable) reçoivent un salaire basé sur leurs forces, leur intelligence, leurs aptitudes, et, en général, égal à celui que touchent les autres enfants employés avec eux. Un compte est

ouvert à chacun d'eux ; les sommes auxquelles ils ont droit, les dépenses qu'ils occasionnent (sauf celles relatives aux frais médicaux et d'instruction, lesquels restent à la charge de l'administration) y sont fidèlement portées ; dès que l'actif dépasse le passif, l'excédent est versé à la caisse d'épargne ; les économies que les pupilles réalisent, ainsi que leur travail personnel, contribuent puissamment à éveiller chez eux l'idée de leur valeur professionnelle et le souci de leur dignité (V. congrès d'assistance de 1889, t. I, p. 167).

Nous ferons remarquer, en terminant ces observations, qu'une réforme doit être opérée dans la législation qui régit les moralement abandonnés, en ce qui concerne le mode d'éducation qui doit leur être appliqué : il faudrait en effet établir parmi eux une distinction : à ceux que l'assistance recueille à cause de l'indignité de leurs parents, convient le placement familial et rural ; à ceux qui ont été séparés de leur famille à cause de leurs propres défauts, aux difficiles et aux vicieux, l'internement doit être imposé. Rien n'empêcherait d'ailleurs de créer des écoles de préservation spéciales aux moralement abandonnés, à ceux, en particulier, sur lesquels l'administration exerce les droits de puissance paternelle par dessaisissement volontaire des parents ; après un stage plus ou moins long passé dans ces écoles, ils pourraient, — comme les insoumis ordinaires, — être placés dans des familles, ou envoyés dans une maison de correction.

Quoi qu'il en soit, une amélioration s'impose : le principe de l'assimilation actuelle, sans distinction,

de tous les moralement abandonnés sur lesquels les parents n'ont plus l'exercice de la puissance paternelle a pour résultat d'entraîner l'inapplication de la loi de 1889 en ce qui concerne les enfants difficiles et vicieux : si l'administration ne demande pas aux parents qui ne peuvent les surveiller et les amender de lui déléguer leurs droits, c'est parce qu'elle estime que le système d'éducation des enfants assistés ne convient pas à de tels sujets : « plus le service se développe, plus il est appelé, en exécution de la loi du 24 juillet 1889, à recueillir d'enfants corrompus au contact de parents indignes, et plus devient urgente par conséquent la nécessité de créer des établissements spéciaux qui permettraient à la fois, en guérissant les uns, de garantir les autres de leur contagion » (Monod).

§ III. — *Pupilles infirmes et malades.*

Nous avons, en terminant ce chapitre, à présenter quelques observations sur la façon dont les pupilles atteints de maladies chroniques ou accidentelles sont soignés : l'administration, en effet, ne s'est pas bornée à instituer un service chargé de surveiller l'accomplissement ou l'inexécution de leurs devoirs par les nourrices, les gardiens et les patrons : elle a édicté des mesures préventives d'hygiène, et organisé une surveillance sur place par des médecins.

Déjà, une circulaire du 3 août 1869 avait prescrit aux nourrices ou gardiens de faire visiter tout enfant malade par un médecin de leur localité ou de

leur canton; mais cette latitude à eux laissée engendra des abus, les soins médicaux donnés ayant été souvent réclamés dans l'intérêt personnel des gardiens ou des membres de leur famille, autant et plus que dans celui des pupilles qui leur étaient confiés. Aussi, dès que la loi du 10 août 1871 eut permis aux conseils généraux de statuer définitivement sur l'organisation du service, ceux-ci s'empressèrent-ils de créer, dans la plupart des départements, un service d'inspection médicale. Un médecin inspecteur est désigné dans chaque circonscription déterminée, laquelle comprend, une ou plusieurs communes; en général, ce médecin est ordinairement celui qui est chargé, en vertu de la loi de 1874, de l'inspection des enfants du premier âge : toutefois, il n'est, comme celui-ci, ni un fonctionnaire public, ni un agent de l'autorité publique, ni un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public (Cassation, 24 mai 1898; S. 98-1-410; Bourges, 1^{er} décembre 98, S. 99-2-123).

Ces médecins sont payés soit au moyen d'un abonnement fixe par chaque enfant, mais variable suivant les départements ou l'âge du pupille, soit au moyen d'honoraires spéciaux pour chaque consultation ou visite. Ces honoraires sont ainsi fixés, — au moins dans le département de la Seine : 1° *enfants de 1 jour à 1 an* : 2 visites obligatoires tous les dix jours, pendant les 4 premiers mois; une visite mensuelle pendant les 8 derniers; 40 fr. par an et par enfant; 2° *enfants de 1 an à 2 ans* : 6 visites obligatoires; 12 fr. par an et par enfant; 3° *enfants de 2 à 4 ans* : une visite par trimestre; 10 fr. par an et par

enfant; 4° *enfants de 4 à 6 ans*: une visite par semestre; 8 fr. par an et par enfant; 5° *enfants de 6 à 10 ans*: 5 fr. par an, sans nombre fixe de visites; 6° *de 10 à 21 ans*: 1 fr. 50 par visite (Arrêté préfectoral du 30 novembre 1895) (1).

Le projet de loi de 1892, art. 30, consacre à nouveau l'obligation, pour le conseil général, de délibérer sur l'organisation du service d'assistance médicale; à défaut de délibération, la réglementation en est faite par un décret rendu en conseil d'État.

Il peut arriver parfois que la maladie de l'enfant soit telle qu'il faille, de toute nécessité, le conduire à l'hôpital le plus voisin; il serait à désirer que, dans ce cas, des salles spéciales fussent réservées aux enfants, la promiscuité des enfants malades avec les adultes pouvant avoir pour eux, soit au point de vue physique, soit au point de vue moral, les plus fâcheuses conséquences.

On a beaucoup critiqué la mortalité considérable qui sévit chez les enfants assistés. Quelle est au juste la valeur de ces critiques? Il est assez difficile, en réalité, de donner des chiffres exacts à ce sujet, les enfants étant admis à des âges très différents; on ne saurait même donner une moyenne de

(1) Rappelons que la circulaire du 12 avril 1888 prescrit aux nourrices de faire vacciner les pupilles trois semaines après leur naissance, ou, au plus tard, 3 mois après qu'ils leur sont remis; ils doivent être également revaccinés au bout de 10 ans: chaque opération doit être mentionnée sur le livret de la nourrice avec l'indication de sa date et du résultat qu'elle a donné. Les honoraires des médecins vaccinateurs sont fixés à 2 fr. par opération.

mortalité; on ne peut que se référer aux résultats énumérés dans les rapports spéciaux à chaque région. Toutefois, il résulte des statistiques que, en 1897, sur 31,939 enfants de moins de 13 ans placés à la campagne, 542 sont décédés dans l'année, soit une mortalité de 1,70 %; sur 14,009 enfants de 13 à 21 ans, 43 sont décédés, soit un chiffre de 0,31 %. Mais c'est surtout chez les enfants en bas âge que la mortalité est la plus sensible: en 1896, sur 1,028 pupilles de 1 à 12 mois, 170 sont décédés, soit une proportion de 16,54 %; sur 1,478 enfants de 1 à 30 jours, 230 sont morts, soit 15,66 %.

Restent maintenant les enfants estropiés et infirmes, dont parlent les art. 10 et 20 du décret de 1811, et 3 de l'arrêté du 30 ventôse an V. Quelle sera leur situation? Ils seront ramenés ou conservés dans les hospices; on les y emploiera à des travaux en rapport avec leur âge. Malheureusement, les ateliers visés par les articles précités ne sont pas organisés ou fonctionnent très mal, et l'administration se trouve dans l'obligation de les placer à la campagne; elle paye alors aux nourriciers qui consentent à s'en charger une pension *supplémentaire* ou *extraordinaire*, selon que le pupille est âgé de plus ou de moins de treize ans (Circul. min. int. du 13 août 1841). Si le placement est impossible, on les garde à l'hospice jusqu'à leur majorité, mais à 21 ans, ils doivent, quoi qu'il arrive, en sortir (art. 25 du règlement du 31 janvier 1840); c'est alors que les conseils généraux peuvent intervenir pour leur accorder, même après cet âge, des pensions exceptionnelles, dites *représentatives*; l'assistance

publique elle-même continue à pourvoir les plus intéressants de secours en argent, médicaux, et de vêtements, qui représentent pour ce service une dépense annuelle de 52,000 fr. (1).

Quant aux pupilles atteints de maladies contagieuses ou d'infirmités chroniques (aveugles, sourds-muets, épileptiques, paralytiques, rachitiques, tuberculeux, syphilitiques, etc.) nous avons eu l'occasion d'en parler dans la première partie de cette étude, à propos du séjour des enfants à l'hospice; nous n'y reviendrons pas; nous rappellerons simplement qu'ils sont envoyés, aux frais des départements, dans des établissements sanitaires spéciaux, que nous avons énumérés, ou, si la nature de leurs infirmités le permet, dans des écoles professionnelles; là ils apprennent un métier destiné à assurer, dans l'avenir, leur existence (institutions nationales de Paris, Chambéry ou Bordeaux pour les sourds-muets; institution nationale des jeunes aveugles, et école Braille, pour les pupilles atteints de cécité, etc.).

(1) Rapport LXII (t. II, p. 160).

CHAPITRE II

Réfutation des critiques dirigées contre les Services de l'Assistance.

Les attaques les plus violentes ont été souvent dirigées contre le Service des Enfants assistés, et cependant, nous pouvons dès maintenant affirmer que nul ne les mérite moins que lui. Ces critiques émanent de personnalités les plus diverses : C'est d'abord le rapport d'un inspecteur général des établissements de bienfaisance, adressé, en 1849, à M. Dufaure, ministre de l'Intérieur, qui déclare que très peu d'enfants savent lire, encore moins écrire ; les filles, y est-il dit, sont plus difficiles à placer que les garçons, et *la grande majorité d'entre elles se livre à la prostitution !* En 1859, une pétition dénonçant la mauvaise marche du service était adressée au Sénat ; le rapporteur de cette pétition n'hésitait pas à déclarer que *la clientèle des bagnes et des maisons centrales se recrutait principalement dans le service !* c'est Larousse lui-même, qui, dans son dictionnaire, ouvrage si souvent consulté, tonne contre l'effroyable mortalité qui sévit, d'après

lui, parmi les pupilles, contre l'absence de moralité constatée chez eux, contre leurs mauvais instincts, contre les mauvais exemples qui leur sont donnés par leurs nourriciers, contre l'indifférence ou la brutalité dont ils sont l'objet (1).

Il y a mieux encore : un magistrat tel que M. Bonjean, fondateur et président de l'*Œuvre de protection de l'enfance abandonnée ou coupable*, déclare dans un discours prononcé à la Société d'Agriculture de France, qu'il « laisse de côté les enfants que l'Assistance publique recueille, et qui, sous le nom bien connu d'enfants d'hospices, deviennent le plus souvent de véritables PARIAS » ! (2) C'est encore M. Meiss, qui, au congrès international de l'Assistance publique, tenu à Paris en 1889, critique le mode de placement à la campagne, et pose en principe que les enfants y sont couramment maltraités. C'est le vicomte d'Avenel qui, dans la *Revue des Deux-Mondes*, du 15 octobre 1888 (p. 851), condamne en bloc tout le service en le qualifiant d'*immoral* ! C'est la presse qui, dans un article du journal l'*Éclair*, du 2 janvier 1894, dénonce la situation intolérable à laquelle sont voués les enfants assistés ; quelques passages de cet article valent d'être cités : « On ne saurait rien comparer à ce qu'endurent les pauvres abandonnés ; recueillis par la charité publique, on les distribue dans les campagnes, parmi les paysans auxquels on

(1) *Dictionnaire Larousse*, t. VII, p. 542.

(2) *Annuaire de la Société des agriculteurs de France*, séance du 5 février 1880.

fournit, pour les élever, une certaine rétribution ; eh bien ! ce qu'il y a dans la société de moins susceptible de compassion, n'est-ce pas le paysan ? La ferme hospitalière où l'on accueille le pauvre ? où l'on place son écuelle à la table commune ? légende ! pure légende ! On est dur, plus dur que la terre rocheuse dans les champs....

« Quand on lui amène le pauvre petit abandonné, le paysan ne songe qu'à le faire fructifier, comme il fait fructifier ses terres. Il faut qu'il rapporte cent pour un ; d'abord, il prend d'une main avide l'argent de l'hospice, et, en échange, donne au malheureux ce qui lui est strictement nécessaire pour qu'il ne meure pas de faim... On le nourrit plus mal qu'une bête de somme, et on le traite avec non moins de barbarie. Arrivez à l'improviste chez le paysan, écoutez les injures dont il charge l'*enfant d'hospice*, lui reprochant sans cesse son origine et le mauvais pain qu'il mange : un maître terrible, des yeux méchants, pas un doux murmure, pas un mot de caresse à ces petits qui meurent de faim...

« Sa personne même est livrée aux autres comme un jouet...

Nourriture abominable, injures perpétuelles, terreurs de tous les instants, coups et viols répétés, voilà le régime auquel sont soumis ceux qu'on appelle les enfants d'hospice ; le paysan auquel on les abandonne les regarde comme hors de l'humanité et destinés, par leur naissance même, à tous les sévices et à tous les plaisirs..... ».

Que penser au juste de toutes ces attaques, de toutes ces imputations ? Sont-elles exactes, sont-

elles fondées ? C'est précisément ce que M. Monod, justement ému de leur fréquence et de leur gravité, a voulu rechercher. Déjà, Lamartine, dans son discours sur les enfants trouvés (du 30 avril 1838), les avait vigoureusement flétries ; de même, en présence de leur persistance, de grandes enquêtes avaient été faites en 1850 et 1862, qui en avaient, dans leur ensemble, démontré l'inanité ; M. Monod voulut en rajeunir les résultats, et, à cet effet, adressa, le 12 janvier 1894, une circulaire à ses subordonnés, avec mission de lui faire connaître, de la façon la plus impartiale, la situation exacte des pupilles dans les familles où ils sont placés. C'est précisément dans les rapports qui ont été dressés, en conformité de cette circulaire, par les inspecteurs départementaux, qu'il faut aller chercher la réfutation catégorique des critiques que nous relations plus haut (1). Certes, nous ne prétendons pas que jamais des abus n'aient été commis, et le docteur Chérot en dénonçait publiquement, tout récemment encore, à la tribune du conseil général de la Seine, dans sa séance du 14 novembre 1901 ; mais ce ne sont là que des faits exceptionnels, excessivement rares. En revanche, les enquêtes provoquées par M. Monod signalent une multitude de faits qui sont tout à l'honneur des gardiens des pupilles, et dénotent chez ces hommes, à l'écorce rude, une grande bonté de cœur et une sollicitude exemplaire : ici c'est une nourrice qui, veuve sans enfants, fait

(1) V. tous ces rapports dans le fascicule 48 du *Recueil des actes du Conseil supérieur de l'assistance publique*.

une donation de 3,000 francs à une fillette, et verse au nom de celle-ci, à la caisse d'épargne, le montant de douze mois de pension ; là, c'est une enfant qui suit, aux frais de son gardien, les cours secondaires du lycée de jeunes filles ; tantôt c'est une jeune fille que sa nourrice a dotée (1), ou encore un jeune pupille qui, grâce à la générosité de ses protecteurs, se présente au baccalauréat, et possède un livret de caisse d'épargne de 1,500 francs versés par son gardien (2) ; tantôt ce sont des pupilles qui, déplacés à cause de leur éloignement du centre d'inspection, ont été réclamés par leurs anciens nourriciers, qui offraient de les reprendre sans exiger de salaire (3), tantôt un nourricier qui, pour garder un enfant, fait le sacrifice de sa modeste situation (4), ou qui tient à soigner chez lui un assisté atteint de tuberculose ou de diphtérie (5).

Il est impossible de citer tous les témoignages d'affection dont ces jeunes déshérités sont l'objet ; ils foisonnent dans l'enquête de 1894, et il suffit d'en prendre connaissance pour en demeurer convaincu. D'ailleurs ceux-ci s'en montrent très reconnaissants ; nombreux sont les cas où ils deviennent à leur tour les soutiens de leurs anciens nourriciers (6) ; nombreux aussi sont ceux où ils refusent de quitter leurs gardiens pour rentrer dans leur

(1) Rapport LXXVI, t. II, p. 261 et s.

(2) Rapport XXIV, t. I, p. 244.

(3) Rapport XXIV, t. I, p. 243, 244.

(4) Rapport XXXVIII, t. I, p. 385, 386.

(5) Rapport LXXXII, t. II, p. 296 ; XLVIII, t. II, p. 60.

(6) Rapport LXXXVI, t. II, p. 264 et 265.

famille qui les réclame, même quand un bien-être supérieur et quelquefois la fortune les y attendent ! (1).

Et que dire des viols dont les jeunes filles seraient, à en croire les détracteurs de l'administration, si souvent victimes ? Il semble, en vérité, qu'on les livre, comme des proies faciles, à la lubricité de ceux qui les approchent ; en réalité, c'est là une accusation d'une bien criante injustice ! Que des faits criminels se produisent, nous n'en disconvenons pas ; mais s'imagine-t-on par hasard que l'administration ferme les yeux ? Elle sévit au contraire avec une rigueur exemplaire, avec une sévérité qui inspire aux séducteurs une crainte salutaire ; ici, pas de transactions possibles avec les familles ! les pupilles sont, à raison de leur situation même, mieux surveillées que les autres, et M. Monod a pu dire avec raison que « si les jeunes assistées ne sont pas complètement à l'abri des séductions, elles obtiennent du moins à la campagne, grâce à la protection dont elles sont l'objet, certaines réparations ; elles sont mieux traitées sous ce rapport que les filles de paysans, placées en ville comme domestiques ».

Ainsi, « l'enfant placé sous le même toit que ses nourriciers appartient réellement à la famille qui l'entoure : pour lui, le nourricier est un père ou un parrain ; la nourrice est sa mère ; les enfants sont ses frères et sœurs ; il est traité comme eux ; comme

(1) Rapport XXXIV t. I, p. 347 ; XLIII, t. II, p. 31 ; LXXXVI, t. II, p. 255 et 263 ; LXXVIII, t. II, p. 283 ; LIII, t. II, p. 91.

eux, il donne son temps et son travail ; il contribue à l'aisance de la maison, en partage les joies et les peines ; il possède un foyer où s'écoulent ses premières années, et où il revient, toujours sûr d'un cordial accueil, lorsqu'il est sans place, malade, ou libéré du service » (1). Contrairement à ce qu'on affirme, les enfants sont l'objet de soins dévoués de la part de ceux qui les ont en garde, et l'on peut assurer que ce résultat est dû moins peut-être à la tendresse, pourtant réelle, qui sommeille au cœur du paysan français, qu'à la surveillance étroite qui s'exerce sur lui ; car bien que les nourriciers soient animés, en grande majorité, de bons sentiments, que le spectacle de l'enfance malheureuse les touche, et qu'ils se prennent peu à peu d'affection pour les enfants vivant à côté d'eux, il n'en est pas moins vrai que l'intervention des inspecteurs est beaucoup dans l'assimilation, aussi complète que possible, constatée partout, des enfants assistés à ceux de leurs gardiens.

L'on peut donc dire, sans exagération, que les pupilles de l'assistance sont moins battus, mieux vêtus, plus assidus à l'école et par suite plus instruits que les enfants des nourriciers ; leur moralité, sans doute, n'est peut-être pas aussi bonne, mais il n'est pas possible de ne pas tenir compte des tares originelles, physiques ou morales, que ces enfants apportent souvent avec eux en naissant ; et cependant « le déchet en est peu considérable ; le plus grand nombre arrivent à s'assurer des moyens honnêtes d'exis-

(1) Enquête générale de 1862.

tence, quelques-uns même des situations enviables, et, d'une manière générale, le sort de la plus grande masse est le même que celui des enfants des cultivateurs avec lesquels ils ont été élevés » (1).

Félicitons-nous de ces résultats, félicitons-en les dévoués fonctionnaires auxquels ils sont dûs. Si des abus se commettent dans le service, qu'on les réprime; mais ce n'est pas une raison pour en accuser ceux qui ont pour mission de les réfréner; si leurs visites ne peuvent être plus fréquentes, il faut en augmenter le nombre, et stimuler le zèle et l'action, si efficaces, des comités de patronage en matière de surveillance.

(1) V. rapports V, VI, VIII, XXXIV, XXXIX, t. I, p. 61, 69, 73, 108, 353, 399; XLVIII, LXVII, LXX, LXXVI, LXXXI, t. II, p. 69, 112, 216, 255, 304.

CHAPITRE III

Considérations sur le Projet de réforme du 18 février 1892.

La législation concernant le Service des enfants assistés manque absolument d'homogénéité et d'unité : le nombre a été immense d'édits royaux, ordonnances, lettres patentes, règlements, circulaires, arrêtés ministériels, qui, depuis un siècle, ont réglementé la matière ; et cette réglementation de détail a été tellement touffue que lors de la grande enquête de 1849 il a fallu, pour publier, et en partie seulement, les lois, décrets, arrêts du conseil d'État, de la cour de cassation, etc.... qui sont intervenus sur l'organisation et le fonctionnement du service, un énorme volume de 802 pages, en petits caractères ! Est-il besoin de dire que, depuis 1849, le foisonnement de la législation ne s'est pas tari ? Aussi, qu'est-il arrivé ? C'est que de cet amas considérable de documents réglementaires, rédigés à des époques différentes, résulte un véritable tissu de contradictions : au lieu de s'efforcer de faire une

loi unique, un véritable code réunissant et unifiant en un seul texte des dispositions éparses, les Gouvernements successifs se sont bornés à légiférer sur des points spéciaux, au fur et à mesure des circonstances, et en obéissant à des mobiles souvent opposés. C'est précisément cette diversité tout à fait regrettable que soulignait, dans son rapport au conseil supérieur de l'assistance publique, M. Brueyre, quand il disait : « comme ils (les « gouvernements) sentaient la nécessité de codifier « les textes qui s'amoncelaient, les Ministres de l'In- « térieur lançaient de temps à autre aux Préfets des « circulaires dont plusieurs constituent de véritables « traités sur la matière, interprétant les dispositions « réglementaires précédentes au gré des idées contin- « gentes en vogue, se souciant fort peu de les coor- « donner entre elles... Aussi tous les textes se « heurtent, se superposent, se contredisent et forment « d'inextricables broussailles, qui sont, en somme, « fort commodes pour les administrateurs et chefs de « service, toujours assurés de pouvoir, avec textes « à l'appui, soutenir et pratiquer le pour et le « contre.... ».

De cet amas de matériaux ainsi accumulés auquel chaque régime tenait à apporter sa part, la force des choses a dégagé quelques textes principaux, et a mis, à côté du droit écrit, une sorte de législation coutumière, dont une partie peut s'étayer sur quelques dispositions légales, mais dont le reste est en opposition formelle avec des articles de loi non abrogés. Ce n'est donc pas dans les livres de droit administratif qu'il faut étudier cette législation ;

il faut y ajouter la pratique, et encore ce n'est pas facile, car les conseils généraux ayant, en vertu de la loi du 17 juillet 1866 un pouvoir réglementaire en cette matière, il y a des manières de procéder fort différentes de département à département ; aussi M. Brueyre pouvait-il avec raison déclarer dans le même rapport « qu'un étranger qui « voudrait connaître notre législation des enfants « assistés serait d'autant moins au courant de la « marche des services qu'il en connaîtrait mieux le « droit écrit..... ». Il fallait donc mettre un peu d'harmonie dans ces dispositions éparses ; il fallait faire pour le service des enfants assistés ce qu'ont fait les lois des 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (qui abroge, en les remplaçant, 42 lois antérieures et différentes), et 5 avril 1884 sur l'organisation municipale (laquelle s'est substituée à 25 lois, décrets et ordonnances) ; il fallait essayer une tentative sérieuse de codification concentrée en une loi unique, unifiant toutes les dispositions utiles à conserver et consacrant la jurisprudence que la pratique et l'expérience avaient lentement édifiées. C'est précisément dans le but de simplifier notre législation et de la mettre en concordance avec notre conception moderne du devoir social envers la classe si intéressante de ces déshérités, que le Gouvernement a soumis au Sénat, dans la séance du 18 février 1892, un important projet de loi sur le service des enfants assistés (1).

(1) V. ce projet au *J. Officiel* du 19 février, débats parlementaires, p. 133 ; *Revue des établissements de bienfaisance*, 1891-1892, p. 204

Toutefois, longtemps avant cette date, les Gouvernements qui se sont succédé depuis 1848 avaient senti le besoin d'une réforme pour introduire dans ce service l'unité, le contrôle et les améliorations indispensables. Déjà en 1847, le Ministre de l'Intérieur, Duchâtel, avait nommé à cet effet une commission pour laquelle l'inspecteur général des établissements de bienfaisance, de Watteville, avait préparé tous les renseignements; mais la Révolution de 1848 ne devait pas permettre de donner suite à cette œuvre qui fut reprise sous la seconde République. Le 22 août 1849, M. Dufaure instituait une nouvelle commission extra-parlementaire dont M. Victor Lefranc fut le président, et M. Valentin Smith le secrétaire; le 27 novembre, le projet élaboré par elle était présenté au Parlement (1). Ce projet, peu défendu par la commission d'assistance publique de l'assemblée législative, n'aboutit pas. Il en devait d'ailleurs être de même d'un nouveau projet rédigé par la même commission et déposé le 22 mars 1850 sur le bureau de l'assemblée (2). Modifié par le conseil d'État, il était de nouveau présenté le 30 avril 1853 au corps législatif par M. Remacle, rapporteur, mais il n'aboutit pas davantage. Une autre proposition, déposée en 1856 sur le bureau du Sénat par MM. Troplong et Portalis, et qui visait

et fascicule 34 du *Recueil des publications du Conseil supérieur de l'assistance publique*.

(1) V. ce projet dans les travaux de la commission des enfants trouvés, instituée le 22 août 1849. Paris, imp. Nationale, 1850, VI, p. 533 et s.

(2) V. ce second projet dans le *Moniteur Universel* de 1850, p. 1080 et s.

plus particulièrement le rétablissement obligatoire des tours, ainsi que l'attribution à une commission départementale, présidée par le Préfet, de la tutelle des enfants assistés, n'eut aucun succès.

Des propositions de lois soumises aux Chambres depuis 1870 pour régler à nouveau l'organisation du service et la condition des pupilles ont été nombreuses et variées dans leur objet; mais elles n'ont pas eu un meilleur sort. Parmi elles, nous citerons: 1^o celle de MM. Béranger, Henri Martin et Schœlcher, du 17 février 1878, relative au rétablissement des tours (1); 2^o celle de M. Caze, député, du 17 décembre 1880, tendant à la création d'un orphelinat national (2); 3^o celle de M. de Lacretelle, du 3 décembre 1881, tendant à la fondation d'asiles d'enfants trouvés (3); 4^o celle de M. Couturier, du 31 mars 1884, tendant : *a*) à la création d'une caisse de dotation pour les enfants abandonnés, délaissés ou maltraités; *b*) à une modification de l'art. 755 du code civil et à une abrogation de l'art. 768 du même code; 5^o enfin celle de M. Dulau, du 18 mars 1897, sur la protection des nouveaux-nés et le rétablissement des tours (4); bien que prise en considération le 11 juin 1897 et suivie d'un rapport rédigé et déposé le 23 décembre de la même année, elle ne fut pas discutée.

De tous ces documents, le plus important, à coup

(1) Impressions, Sénat, 1878, n^o 71.

(2) Chambre des députés, sess. extraord. 1880, n^o 3189, annexe au p.-v. de la séance du 17 décembre.

(3) Chambre des députés, sess. extraord. 1881, n^o 187.

(4) *J. Officiel*, documents parlementaires de mai 1897, p. 386.

sûr, et celui dont tous les philanthropes attendent impatiemment l'adoption par le Parlement, la mise en vigueur, est, nous l'avons dit, le projet du 18 février 1892. Son élaboration commença par un rapport adressé le 28 janvier 1889 au Ministre de l'Intérieur par M. Monod, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques. Ce travail véritablement remarquable où son auteur a nettement posé, avec une compétence toute particulière, les questions principales, et qui renferme la substance et les principes essentiels du projet lui-même, fut renvoyé au conseil supérieur de l'assistance publique. La première section du conseil, sous la présidence de M. Jules Simon, en fit l'objet d'une étude attentive, dont les résultats ont été consignés dans un rapport de M. Brueyre ; c'est de leur exposé et de leur discussion qu'est sorti le projet présenté au Sénat. Soumis à l'examen de la commission sénatoriale, celle-ci se trouva, malgré de « nombreuses variantes de forme » et quelques divergences sur le fond, en accord complet avec le Gouvernement sur ses points essentiels et ses conséquences financières. Ce projet n'a pas rencontré d'opposition au Sénat, et les commissaires, nommés presque tous à l'unanimité, se sont déclarés résolus à voter les innovations proposées par le Gouvernement. Ajoutons que ce projet fit l'objet d'un rapport d'ensemble rédigé par M. Th. Roussel et déposé le 8 juillet 1898 (1).

Nous avons eu maintes fois l'occasion, au cours

(1) Rapport Roussel, annexe 283 du *J. Officiel*, documents parlementaires, Sénat, mars 1900, p. 514 et s.

de notre travail, d'indiquer toutes les innovations que ce projet introduit dans la législation actuelle ; aussi nous contenterons-nous de rappeler brièvement les plus importantes d'entre elles.

Le mode d'admission consacré est, en principe et jusqu'à l'âge de sept mois, celui du bureau ouvert, tel qu'il existe actuellement à Paris ; plus de questionnaire inquisitorial, plus de production obligatoire de l'acte de naissance, secret mieux assuré. La tutelle est de plein droit déléguée au Préfet, assisté d'un conseil de famille, lequel n'est autre que la commission administrative de l'hospice dépositaire du chef-lieu du département ; à Paris, elle appartient au directeur de l'assistance publique, seul. Les enfants peuvent être remis, soit aux parents, — en quel cas le tuteur est appelé à donner au préalable son autorisation après avis conforme du conseil de famille, — soit à des étrangers, mais sous la réserve des droits de tutelle de l'assistance publique, et avec la possibilité, pour ceux-ci, d'obtenir, au bout de trois ans, la tutelle officieuse sur l'enfant, sans avoir à remplir les conditions d'âge prévues par l'art. 361 du code civil. Contrairement à la pratique en cours, les enfants admis à l'hospice sont placés dans des crèches et isolés des autres pensionnaires ; on évite ainsi tous les graves dangers que cette promiscuité est de nature à entraîner pour leur santé et leur moralité.

Rien n'est changé aux règles actuelles sur le placement à la campagne, les contrats d'apprentissage, la surveillance administrative et médicale dont les enfants sont l'objet ; il est bon toutefois de faire remarquer que l'art. 22 accorde aux nourrices et

nourriciers, outre un salaire fixe, des allocations éventuelles et des primes proportionnelles au nombre de mois pendant lesquels ils ont gardé l'enfant ; le taux en est fixé par chaque conseil général ; néanmoins la latitude laissée aux assemblées départementales n'est pas entière, l'art. 50 décidant en effet que les salaires et pensions dûs aux nourrices et aux nourriciers seront déterminés tous les cinq ans par un tableau annexé à la loi de finances, et qui en fixera, par zones et par catégories d'âges, le taux minimum. Cette réforme, qui aura pour effet de vaincre l'esprit de parcimonie d'un certain nombre de conseils généraux, donnera d'excellents résultats tant pour la santé des nourrissons que pour l'éducation des pupilles.

Le projet s'occupe également des secours temporaires dont il fait bénéficier les enfants des femmes veuves, divorcées ou abandonnées de leurs maris, au même titre que les enfants des filles-mères, et il permet à l'administration de mandater désormais le secours d'allaitement au nom de la nourrice, dans le cas où la mère ne peut elle-même allaiter son enfant. Il modifie profondément les règles sur le domicile de secours : les enfants susceptibles d'être admis à bureau ouvert auront à l'avenir leur domicile de secours dans le département où est situé l'hospice qui les aura reçus ; ceux pour lesquels le secret n'est pas de rigueur le conserveront dans le département où ils sont nés ; ce système a pour avantage d'éviter, au moins pour les premiers, toute enquête administrative. Le projet s'occupe aussi, dans ses art. 26 et 27, des pupilles vicieux et

difficiles. Nous ne reviendrons pas ici sur les considérations que nous avons émises au sujet des mesures applicables à cette catégorie d'enfants ; nous rappellerons simplement, avec ces articles, que le pupille vicieux peut être maintenu en correction jusqu'à sa majorité, et que le pupille difficile, au lieu d'être reconduit à l'hospice, sera dirigé sur une école d'observation et de préservation, dont la création devient obligatoire pour les départements.

Au point de vue financier, une réforme des plus importantes a été effectuée : la vieille distinction des dépenses intérieures et extérieures est supprimée ; toutes ces dépenses sont désormais divisées en deux catégories : 1^o dépenses du service, lesquelles sont à la charge du département pour $\frac{3}{5}$, des communes pour $\frac{1}{5}$ et de l'État pour $\frac{1}{5}$. — 2^o dépenses d'Inspection qui incombent uniquement à l'État.

L'art. 50 énumère les dépenses du service et les rend obligatoires ; en cas de refus des conseils généraux de voter les crédits nécessaires pour y faire face, l'autorité supérieure recourrait d'office à l'application de l'art. 61 de la loi du 10 pluviôse an XIII (art. 57).

Ajoutons enfin que l'art. 46 décide que le service des enfants assistés devient dans chaque département personne morale, et peut en conséquence recevoir à ce titre des dons et legs, posséder un domaine distinct du domaine départemental, dans les conditions prévues par l'art. 46 de la loi du 10 août 1871.

Le vote de ce projet entraînerait l'abrogation des lois et décret des 15 pluviôse an XIII, 19 janvier 1844, et 5 mai 1869.

CONCLUSION

Nous nous sommes efforcé, au cours de ce travail, d'étudier, sous ses aspects multiples, la condition des enfants assistés et moralement abandonnés. Nous avons vu de quelle sollicitude, de quel dévouement les uns et les autres sont entourés, quels généreux efforts ont été tentés, tant par les pouvoirs publics que par la charité privée, pour améliorer le sort de ces déshérités. D'autre part, nous nous sommes attaché à mettre en lumière les principaux points sur lesquels l'attention du législateur et des conseils généraux méritait d'être particulièrement appelée : nous avons insisté successivement sur la nécessité de l'adoption, sur tout le territoire, du système d'admission à bureau ouvert, tel qu'il fonctionne actuellement dans le département de la Seine ; de l'organisation sur des bases plus larges, de l'assistance préventive, cette « pierre angulaire de la préservation de l'enfance malheureuse » ; du relèvement des salaires et pensions dûs aux nourrices et aux nourriciers ; de la création d'écoles spéciales en faveur des pupilles difficiles et vicieux. Nous avons dit combien il était regrettable de voir les inspec-

teurs entravés, dans l'accomplissement de leur mission principale, par un travail sédentaire, qui sort le plus souvent de leurs attributions, et par des interventions politiques véritablement abusives ; nous avons parlé de l'utilité qu'il y aurait de rendre obligatoires, pour les départements, les dépenses du service, et de fixer d'une manière plus simple, plus précise, les règles sur la détermination du domicile de secours ; nous avons énuméré, en un mot, la plupart des imperfections qui existent dans l'organisation ou le fonctionnement du service, et montré, avec le projet de loi de 1892, quels remèdes il conviendrait d'y apporter, quels progrès étaient à réaliser encore, et combien urgente était l'intervention du législateur en ces matières.

Parmi ces réformes, il en est une qui, par la faveur qu'on lui témoigne, et l'importance capitale qu'elle revêt, mérite de retenir l'attention : c'est celle qui consiste à ériger le service de l'assistance infantile en service national. C'est là, à notre avis, un vœu que nous ne saurions partager : nous pensons au contraire, conformément au principe que nous avons posé au début même de cette étude, que l'assistance doit rester exclusivement départementale ; nous le croyons, parce que les conseils généraux doivent être seuls maîtres de régler à leur gré le fonctionnement du service suivant les lieux, milieux et conditions spéciales où vivent les populations qu'ils représentent ; nous estimons que l'initiative la plus large doit leur être laissée à cet égard : imposer une règle unique pour toute la France, ce serait empêcher en effet les départements de réaliser

leurs aspirations généreuses, les améliorations qu'ils jugent indispensables ; d'autre part, le souci qu'à l'État de ne pas exagérer la dépense totale entraînerait vraisemblablement l'adoption de dispositions plus ou moins restrictives, dont les enfants seraient les premiers à souffrir ; ce serait enfin grever le budget, déjà si lourdement obéré, de dépenses nouvelles considérables. Oh, sans doute, on nous objectera que lorsque des intérêts si légitimes sont en jeu, la question pécuniaire ne compte pas ! on nous dira que, sous prétexte de respecter l'initiative des conseils généraux, il est tout à fait inadmissible de leur laisser voter des crédits manifestement insuffisants ; que, dans la majorité des cas, les salaires et pensions sont presque dérisoires, et qu'il n'est point permis de sacrifier ainsi l'éducation et la santé des enfants à la rigueur de certains principes ! Soit ! mais alors, — et c'est ce que nous réclamons, avec les auteurs du projet de 1892, — qu'on édicte des tarifs minima, qu'on inscrive ou relève d'office au budget des départements récalcitrants ou avarés de leurs deniers les sommes nécessaires au bon fonctionnement du service, qu'on rende obligatoires pour eux les dépenses les plus essentielles ; on aura ainsi, tout en respectant les attributions qu'ils tiennent de la législation actuelle, le moyen efficace de vaincre l'inertie et la parcimonie réellement regrettables dont certains font preuve, d'assurer à la catégorie la plus intéressante des malheureux une protection égale sur tous les points du territoire : le département doit en effet donner à l'enfant la protection que la commune accorde *facultativement*

de nos jours, et qu'elle sera désormais tenue, *légalement* — si le projet d'assistance que la Chambre vient de voter est admis par le Sénat, — d'accorder au vieillard malheureux et à l'indigent.

Les innovations que nous avons signalées, et que le département de la Seine, — il faut le dire à son honneur, — a déjà réalisées dans une large mesure, sont de nature, étant appliquées, à produire les plus heureux effets : malheureusement, elles se heurtent à un obstacle sérieux, que nous avons eu maintes fois l'occasion de souligner : la question financière. Oui, incontestablement, cet obstacle est réel ; mais nous ne devons pas nous en exagérer l'importance ; nous estimons que l'intérêt des contribuables fléchira dans tous les cas devant les besoins de ceux qui souffrent ; nous pensons que la cause de la protection de l'enfance est une de celles qui doit être soutenue, aussi ardemment, aussi patriotiquement, que s'il s'agissait de la défense nationale, avec laquelle elle a d'ailleurs d'étroites affinités ; nous croyons que si lourds qu'ils puissent paraître, les sacrifices pécuniaires faits en sa faveur sont encore bien légers, comparés aux avantages que le corps social est en droit d'en attendre, et qu'il est de ces dépenses devant lesquelles un peuple civilisé ne saurait reculer. A une époque et dans un pays où la mortalité (1) et la criminalité parmi les jeunes enfants font des ravages si considérables, il importe de lutter avec vigueur contre

(1) En 1901, 3.601 décès ont été constatés parmi les pupilles de l'assistance.

d'aussi redoutables fléaux : bien qu'ils tiennent tous deux à des causes infiniment complexes, l'intervention du législateur est cependant de nature à se produire avec quelque efficacité : encore devons-nous lui fournir les moyens de la lui faciliter.

Dans cette grande œuvre de charité, d'assistance, de régénération morale, que M. Alfred Fouillée appelle si justement « de justice réparative », le concours des particuliers n'est pas moins précieux que celui de l'État : en cette matière plus qu'en aucune autre, il convient en effet de proclamer l'importance de l'initiative individuelle : elle seule parvient à suppléer en pratique, par le rayonnement si large de son action bienfaisante, à l'insuffisance ou aux défauts de nos lois, à dépasser le cadre, souvent bien étroit, dans les limites duquel l'Administration, si généreuse, si bien intentionnée soit-elle, n'a qu'une action restreinte. Ce n'est pas trop, en effet, pour accomplir cette mission si touchante, si noble, si humaine, de la collaboration étroite de l'assistance publique et des sociétés charitables, de la prévoyance sociale et de la mutualité spontanée : le développement de l'instruction, la décroissance de l'alcoolisme, les progrès de l'hygiène, l'éducation morale, les lois sociales, en un mot tout ce qui tend à circonscrire le champ de la misère et à prévenir ses redoutables effets rentre, à vrai dire, dans l'ensemble des moyens préventifs dont la protection de l'enfance malheureuse est le terme et l'objet.

Ainsi « les lois sont prêtes, les réformes sont

mûres ; il y va de l'honneur, de l'avenir de la France de les réaliser à bref délai, sans trêve ni retard : le patriotisme l'exige, l'humanité l'ordonne (1) ».

(1) P. Strauss.

APPENDICE

Statistiques concernant le service des enfants assistés du département du Calvados.

Du rapport dressé par M. l'Inspecteur départemental, le 25 juin 1902, résultent les constatations suivantes :

Enfants secourus (secours pour prévenir ou faire cesser l'abandon). — Il existait, au 1^{er} janvier 1901, 544 enfants secourus dont 264 garçons et 277 filles; 289 ont été admis aux secours pendant l'année, ce qui portait leur nombre à 830; mais après 308 radiations opérées leur nombre était réduit, au 31 décembre de la même année, à 522, dont 272 garçons et 250 filles.

Pupilles proprement dits. — Pour les pupilles proprement dits, les chiffres se décomposent comme suit :

302 enfants ont été admis dans les six hospices dépositaires de Caen, Bayeux, Falaise, Lisieux, Honfleur, Vire, avec une augmentation de 43 sur le chiffre de l'année précédente; 155 étaient légitimes, 147 naturels; 108 ont été, pendant l'année, rayés des contrôles (18 par décès, 70 par remise aux parents, 12 par transfert dans d'autres

départements, 7 par passage dans le service des moralement abandonnés), ce qui porte en définitive leur nombre à 194.

Sur 973 pupilles âgés de moins de 13 ans, qui existaient au 31 décembre 1901, 909 étaient en pension chez des nourrices; sur 786 enfants âgés de plus de 13 ans, 46 étaient confiés à des bienfaiteurs, 486 étaient employés chez des cultivateurs, 131 chez des particuliers, négociants ou industriels; 3 étaient engagés volontaires, 11 placés dans des établissements spéciaux.

Les dépenses de fournitures scolaires délivrées aux enfants et primes de certificats d'études par eux obtenues s'élevaient à 7,677 fr. 50 (soit une augmentation de 267 francs sur l'année précédente); — 690 enfants ont effectué des versements à la Caisse d'épargne (soit une augmentation de 114 sur l'année 1900).

Les 973 pupilles âgés de moins de 13 ans comprenaient: 4 enfants trouvés, 773 abandonnés, 196 orphelins indigents; les 786 enfants âgés de plus de 13 ans se décomposaient en 9 trouvés, 524 abandonnés, 253 orphelins.

Moralement abandonnés. — Il existait, au 31 décembre 1901, 405 moralement abandonnés, dont 110 garçons et 105 filles âgés de moins de 13 ans, et 114 garçons, 76 filles âgés de plus de 13 ans; 190 étaient placés en nourrice, 129 en conditon, 37 chez des bienfaiteurs. — La déchéance de la puissance paternelle a été prononcée, en 1901, contre 26 personnes, dont 19 pères ou mères légitimes, et 7 mères d'enfants naturels reconnus.

En résumé, le chiffre total des enfants, tant assistés que moralement abandonnés qui existaient au 31 décembre 1901, était de 424 garçons et 1,040 filles (1).

(1) Nous rappelons que la population totale des enfants assistés et moralement abandonnés était en 1901, pour la France entière, de 141.266, sur une population totale de 38.961.945 habitants, soit une proportion de 36,25 pour 10.000 habitants.

Dépenses. — Les dépenses intérieures s'élevaient à 35,755 fr. 15 (dont 34,129 fr. 70 pour frais de séjour dans les hospices et 1,625 fr. 45 pour les layettes); les dépenses extérieures s'élevaient à 332,283 fr. 03, dont 53,443 fr. 35 pour les secours temporaires et primes de légitimation, 235,168 fr. 89 pour pensions des pupilles confiés à des particuliers, 1,470 francs pour primes aux nourrices, 2.288 fr. 58 pour pensions des enfants placés dans des établissements autres que les hospices dépositaires, 7,677 fr. 50 pour fournitures scolaires, 10.005 francs pour frais de vêture, 1,111 fr. 33 pour frais de déplacement des nourrices et enfants et frais de rapatriement, 1,181 fr. 88 pour frais des registres et imprimés, 12,420 fr. 52 pour frais de maladie, d'inhumation des enfants et d'inspection médicale, 1,499 fr. 96 pour remboursements aux départements étrangers, 1,220 fr. pour primes et versements à la Caisse d'épargne et certificats d'études, 3,999 fr. 92 pour traitements d'employés et gratifications, etc., soit un total général de 368,038 fr. 18.

Vu :

Le Professeur, Président de la Thèse,

L. LE FUR.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université,

E. ZEVORT.

APPENDICE II

Statistiques générales.

D'un rapport qui vient d'être publié tout récemment par le Ministère de l'Intérieur, et présenté par M. Monod à M. Combes, Président du Conseil et Ministre de l'Intérieur ainsi qu'au Conseil supérieur de l'Assistance publique, nous extrayons les principaux renseignements qui suivent (1) :

A. — *Enfants assistés et moralement abandonnés.*

(Décret de 1811, lois de 1889 et 1898).

Le nombre des pupilles de tout âge existant au 31 décembre 1901 était de 91.971 dans les départements, et de 49.303 dans la Seine, soit un total de 141.274; ce total se décomposait en : 1° 73.204 garçons, dont 43.927 âgés de moins de 13 ans, et 31.277 âgés de plus de 13 ans, soit une proportion de 53,0 garçons pour 100 pupilles, et de 60,0 pour 100 enfants au-dessous de 13 ans; 2° 66.070 filles, dont 40.961 de moins de 13 ans, et 25.109 au-dessus de cet âge.

La population totale de la France était, lors du dernier recensement, de 38.961.945 habitants; celle des pupilles de 141.274, soit une proportion moyenne de 36,25 pour 10.000 habitants (134.32 pour la Seine).

Le chiffre des enfants légitimes était (ceux de la Seine non compris) de 38.988 et de 52.983 naturels, soit une proportion moyenne de 42,2 légitimes pour 100 enfants.

Le nombre des enfants recueillis en exécution du décret de 1811 (enfants trouvés, abandonnés, orphelins) était au 31 décembre 1901, 119.616, ce qui, pour un nombre total de 141.274 pupilles, donne une moyenne de

(1) Ce rapport ne nous est parvenu qu'à la dernière heure; c'est pourquoi nous n'avons pu, à notre grand regret, en insérer les données dans le corps même de notre étude.

84,5 pour 1.000 pupilles, et de 850 pour 100.000 mineurs de 21 ans (le chiffre global pour toute la France, de la population mineure de 21 ans, était, en 1901, de 13.999.634).

B. — *Moralement abandonnés*

(Loi du 24 juillet 1889).

Au 31 décembre 1901, le nombre de ces enfants était de 20.810, soit une proportion de 5 pour 10.000 habitants, de 14.7 pour 1.000 pupilles (3,6 pour la Seine) et de 148 pour 100.000 mineurs de 21 ans.

Ces 20.810 pupilles (dont 1.807 pour la Seine) se décomposaient en : 11.308 garçons (dont 8.324 légitimes et 1.836 naturels, 5.607 de moins de 13 ans et 5.701 de plus de 13 ans) et 9.502 filles (dont 7.183 légitimes et 1.660 naturelles, dont 4.989 de moins de 13 ans et 4.513 de plus de 13 ans).

C. — *Enfants recueillis en vertu de la loi de 1898.*

Le nombre de ces enfants était, au 31 décembre 1901, de 848 (soit une proportion de 6,0 pour 1.000 enfants immatriculés, de 6,1 pour 100.000 mineurs de 21 ans). Ces 848 enfants se décomposaient en 618 garçons (dont 524 légitimes et 89 naturels, 210 de moins de 13 ans, 408 de plus de 13 ans) et 230 filles (dont 184 légitimes et 43 naturelles, 117 de moins de 13 ans et 113 de plus de 13 ans).

Dans 27 départements, il n'existait pas de pupilles recueillis en exécution de la loi de 1898 : c'est dans le Nord (157), la Seine-Inférieure (137), et le Pas-de-Calais (64), qu'on rencontrait le plus d'enfants de cette catégorie ; la Seine n'en possédait que 8.

Tarifs concernant les pupilles de 1 jour à 12 ans révolus. — Le taux des pensions mensuelles accordées aux nourrices ou nourriciers était, suivant les départements :

pour les pupilles de 1 jour à 1 an.	élevés au sein	{	40 fr. (maximum)
		{	30 fr. (moyenne)
		{	12 fr. (minimum)
	élevés artificiellement	{	30 fr. (maximum)
		{	18 fr. (moyenne)
		{	10 fr. (minimum)

pour les pupilles de 1 à 2 ans : 30, 14, 8 fr. ; — de 2 à 3 ans : 20, 11, 7 fr. ; — de 3 à 4 ans : 20, 11, 6 fr. ; — de 4 à 5 ans : 18.50, 10, 5 fr. ; — de 5 à 6 ans : 18.50, 19, 5 fr. ; — de 6 à 7 ans : 18.50, 10, 6 fr. ; — de 7 à 8 ans : 18.50, 19, 5 fr. ; — de 8 à 9 ans : 18.50, 9, 3 fr. ; — de 9 à 10 ans : 18.50, 9, 3 fr. ; — de 10 à 11 ans : 18.50, 9, 3 fr. ; — de 11 à 12 ans : 21, 9, 3 fr. ; de 12 à 13 ans : 21, 9, 3 fr.

Placements autres que les placements ruraux. — Au 31 décembre 1901, il y avait 2.339 pupilles placés dans les hospices dépositaires (dont 1.068 garçons et 1.271 filles), soit, pour les 2 sexes, une moyenne de 16,8 pour 1.000 ; — 515 dans des orphelinats (dont 82 garçons et 433 filles), soit 3,7 pour 1.000 ; — 1.435 dans des établissements industriels (dont 987 garçons et 448 filles), soit 10,3 pour 1.000 ; — 1.220 dans des maisons ayant le caractère d'écoles de réforme (dont 571 garçons et 649 filles), soit 8,8 pour 1.000 ; — 624 détenus dans des établissements pénitentiaires (dont 304 garçons et 320 filles), soit 4,5 pour 1.000 ; — enfin 629 étaient présents sous les drapeaux, dont 453 dans les corps de troupe métropolitaine, 95 dans les troupes coloniales, 81 dans la marine.

Deniers pupillaires. — Le nombre des livrets de caisse d'épargne existant au 31 décembre 1901 était de 47.921, dont 26.822 appartenant à des garçons, et 21.099 à des filles ; le montant des sommes versées était, à la même date, de 7.544.010 fr. 08, dont 4.335.246 fr. 50 pour les garçons, et 3.208.763 fr. 58 pour les filles ; la moyenne des deniers pupillaires, par tête d'enfant, était de 165 fr. pour les garçons et de 152 fr. pour les filles.

Dots de mariage. — Parmi les conseils généraux qui accordent des dots aux pupilles qui se marient, nous citons : l'Allier (trousseau de 100 fr.), l'Aude (60), le Cher (150), la Corse (150), la Dordogne (100), l'Eure (9 dots de 100 fr. en 1901), la Haute-Garonne (100), le Gers (200), le Jura (100), la Loire (300), la Manche (caisse de dotation pour les pupilles), l'Oise (500), le Puy-de-Dôme (300), les Basses-Pyrénées (200), les Pyrénées-Orientales (100 à 150), le Rhône (200), la Savoie (120), la Seine (50 à 1.000 ; en 1901, 109 dots, s'élevant à 16.335 fr. ont été payées), Deux-Sèvres (50 à 300), Tarn-et-Garonne (100), Vaucluse (100), Vienne (60), Haute-Vienne (100).

Instruction. — Le nombre des certificats d'études obtenus par les pupilles en 1901 a été de 1.671, dont 885 pour les garçons et 786 pour les filles ; les primes accordées de ce chef à l'enfant, à l'instituteur ou au gardien variaient, suivant les départements, de 5 à 50 fr.

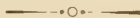
DÉPENSES OCCASIONNÉES PAR LE SERVICE EN 1900

Dépenses brutes	{	intérieures	1.175.903 44
		extérieures	26.428.354 66
		Total.	27.604.258 18
Recettes	{	Fondations	398.296 18
		Amendes et recettes diverses. . .	859.201 89
		Total.	1.257.498 07
		Contribution de l'État.	5.143.479 36
		Total des recettes.	6 400.985 43
Restait à la charge des départements et des communes.			21.203.272 67
Ce qui donne une moyenne de 0 fr. 55 par tête d'habitant.			

D. — *Enfants secourus temporairement.*

L'effectif de ces enfants atteignait, au 31 décembre 1901, le chiffre de 60.667 (ou 43.305 si l'on en déduit celui des enfants du département de la Seine, qui en comptait à lui seul 17.362), se décomposant en 22.224 garçons (dont 6.099 légitimes et 16.125 naturels) et 21.081 filles (dont 5.685 légitimes et 15.396 naturelles).

Quant aux taux des secours, ils comportent des variations suivant les différents départements, d'après la condition — légitime ou naturelle — de l'enfant, et d'après son âge : ils échappent donc à toute tarification certaine ; il en est d'ailleurs exactement de même pour les prix des layettes et des vêtements.



Nous adressons à M. Turquan, Chef de bureau au Ministère de l'Intérieur, à M. Aubraye, Inspecteur départemental du Calvados, à M. Pelletier, Sous-inspecteur, nos sincères remerciements pour l'obligeance avec laquelle ils ont bien voulu mettre à notre disposition différents documents, et en particulier ceux relatifs aux statistiques les plus récentes.

TABLE DES MATIERES

	Pages
<i>Législation</i>	XI
<i>Bibliographie.</i>	XIII
<i>Préface</i>	XIX
<i>Introduction</i>	XXVII

PREMIÈRE PARTIE

De la condition civile des enfants assistés.

TITRE I^{er}

<i>Classification des enfants assistés.</i>	1
CHAPITRE I ^{er} . — Enfants trouvés	3
— II. — Orphelins pauvres	8
— III. — Enfants abandonnés	11
CHAPITRE IV. — Enfants secourus temporairement à domicile	15
I. — Formalités à remplir, pièces à produire	27
II. — Quotité du secours alloué	29
III. — Quand et comment le secours est payé	31
CHAPITRE V. — Enfants maltraités et moralement abandonnés (loi du 24 juillet 1889)	43
Section I ^{re} . — De la déchéance de la puissance paternelle	50

	Pages
§ I ^{er} . — Dans quels cas la déchéance est prononcée	50
A. — Cas de déchéance obligatoire	50
B. — — — facultative	54
§ II. — Procédure de la déchéance. . . .	69
A. — Tribunal compétent	69
B. — Par qui l'action en déchéance peut être intentée.	71
C. — Formes de la procédure.	72
§ III. — Des effets de la déchéance	79
§ IV. — Organisation de la tutelle en cas de dé- chéance.	83
§ V. — Restitution de la puissance paternelle .	89
<i>Section II.</i> — Protection des mineurs placés avec ou sans l'intervention de parents	93
§ I ^{er} — But du dessaisissement	93
§ II. — Procédure du dessaisissement . . .	101
§ III. — Effets du dessaisissement	104
§ IV. — Extension apportée par la loi du 19 avril 1898 à la loi de 1889, notamment en ce qui concerne le droit de garde. .	108
<i>Section III.</i> — Résultats et lacunes de la loi de 1889.	116
— IV. — Statistiques.	126

TITRE II

<i>De l'admission des enfants dans les hospices.</i> . . .	129
CHAPITRE I ^{er} . — Des différents modes d'admission .	129
<i>Section I^{re}.</i> — Système du tour	131
— II. — De l'admission à bureau ouvert . .	144
CHAPITRE II. — Conditions et formalités de l'admission	158
<i>Section I^{re}.</i> — Conditions	158
§ I ^{er} . — Quant à la composition du bureau . .	158
§ II. — Quant aux pièces à produire et à l'âge de l'enfant.	160
<i>Section II.</i> — Formalités postérieures à l'admission.	165

	Pages
CHAPITRE III. — Séjour de l'enfant à l'hospice. . . .	168

TITRE III

<i>De la tutelle des enfants assistés</i>	173
CHAPITRE I ^{er} . — Caractères de la tutelle	181
— II. — Étendue de la tutelle	187
<i>Section I^{re}. — Quant à la personne des pupilles</i>	187
§ I ^{er} . — Droit d'éducation, de garde et de correction	187
§ II. — Droit de consentir à l'engagement dans les ordres ou dans l'armée.	190
§ III. — Droit d'émancipation et de curatelle	192
§ IV. — Droit de consentir au mariage	193
<i>Section II. — Quant aux biens du mineur</i>	196
§ I ^{er} . — Gestion et administration de leurs biens.	197
§ II. — Placement des capitaux	201
§ III. — De la reddition des comptes de tutelle	202
§ IV. — Droit de succession de l'hospice	204
§ V. — Exercice des actions, au nom des mineurs, par les commissions administratives.	209
CHAPITRE. III. — Causes de cessation de la tutelle	211

SECONDE PARTIE

Du placement, de l'entretien, de l'éducation des enfants assistés.

CHAPITRE I ^{er} . — L'enfant assisté en nourrice.	220
<i>Section I^{re}. — Recrutement des nourrices</i>	221
— II. — Obligations (déclaration à la mairie, vaccination, soins hygiéniques, etc.).	225
<i>Section III. — Responsabilité des nourrices et de l'administration</i>	228
<i>Section IV. — Salaires des nourrices</i>	230

	Pages
CHAPITRE II. — Du placement	235
<i>Section I^{re}.</i> — Placement familial et rural	235
§ I ^{er} . — Principe général de ce genre de placement; sa supériorité, ses avantages	235
§ II. — Conditions essentielles du placement; il doit être: 1 ^o continu; 2 ^o secret.	239
§ III. — Obligations des nourriciers	244
A. — Éducation des enfants (instruction primaire et religieuse; pupilles bien doués).	244
B. — Entretien des pupilles (nourriture, vêtue, couchage, etc.)	250
§ IV. — Pensions.	253
<i>Section II.</i> — Placement professionnel	255
§ I ^{er} . — Modes et lieux de placement; placement agricole ou industriel	255
§ II. — Contrats d'apprentissage	259
§ III. — Économies des pupilles; — mode d'emploi; — placement à la caisse d'épargne	262

TROISIÈME PARTIE

Contrôle administratif et financier.

CHAPITRE I ^{er} . — Du régime financier	265
A. — Régime financier des enfants assistés. . . .	266
<i>Section I^{re}.</i> — Dépenses	266
§ I ^{er} . — Système du décret du 19 janvier 1811	266
§ II. — Système de la loi du 5 mai 1869.	270
A. — Dépenses intérieures.	271
B. — Dépenses extérieures	273
C. — Dépenses d'inspection et de surveillance. . . .	276
<i>Section II.</i> — Ressources du service et contribution aux dépenses.	277

	Pages
A. — Produit des fondations, dons et legs spéciaux faits à tous les hospices du département au profit des enfants assistés. . .	277
B. — Produit des amendes correctionnelles . .	280
C. — Contingent de l'État	282
D. — Contingent du département	285
E. — Contingent des communes	287
<i>Section III. — Du domicile de secours des enfants assistés</i>	<i>291</i>
B. — Régime financier des moralement abandonnés.	302
CHAPITRE II. — De l'organisation du service de surveillance	307
<i>Section I^{re}. — Recrutement, rôle et attributions des inspecteurs départementaux . .</i>	<i>309</i>
<i>Section II. — Leurs auxiliaires</i>	<i>315</i>
§ I ^{er} . — Comités de patronage	316
§ II. — Maires	319
§ III. — Instituteurs, secrétaires de mairie, et curés des paroisses	321
§ IV. — Magistrature.	322
§ V. — Médecins.	324
§ VI. — Bureaux de préfecture	325
§ VII. — Voisins	325

QUATRIÈME PARTIE

CHAPITRE I ^{er} . — Mesures applicables à certaines catégories de pupilles (pupilles difficiles, vicieux, infirmes et malades).	329
§ I ^{er} . — Pupilles difficiles et vicieux	329
§ II. — Observations relatives aux moralement abandonnés	342
§ III. — Pupilles infirmes et malades. . . .	345

	Pages
CHAPITRE II. — Réfutation des critiques dirigées contre les Services de l'Assistance.	350
CHAPITRE III. — Considérations sur le projet de réforme du 18 février 1892 . . .	358
<i>Conclusion</i>	367
<i>Appendice</i> . — Statistiques concernant le service des enfants assistés du département du Calvados.	373

